

Rechtskundig Weekblad

Vereniging zonder winstgevend doel

Verschijnt elke zondag

Abonnementsprijs : 600 F per jaar

Postchekrekening nr. 3185.22

Beheer en Redactie : Mr. René VICTOR, Justitiestraat, 21, Antwerpen

DE AANPASSING VAN DE BELGISCHE GRONDWET AAN DE ACTUELE INTERNATIONALE WERKELIJKHEID

WOORD VOORAF

door Professor P. DE VISSCHER

Decaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Leuven

Het Belgisch Staatsblad heeft op 17 april 1965 de verklaring betreffende de herziening van de Grondwet gepubliceerd. Naast voorstellen met een uitgesproken politiek karakter, behelst deze ook een zeker aantal essentieel technische voorstellen. Men kan zich moeilijk indenken dat hierover grondige meningsverschillen tussen de politieke partijen zouden kunnen oprijzen. Dit is o.m. het geval met de voorstellen tot herziening, welke ertoe strekken de Grondwet aan de huidige internationale werkelijkheden aan te passen en welke vooral tot doel hebben de thans algemeen toegepaste techniek te wettigen welke erin bestaat bepaalde bevoegdheden over te dragen aan internationale organen (art. 25bis), de techniek i.v.m. het afsluiten van verdragen te versoepelen (artikel 68) en, op het grondwettelijk plan, het natuurlijk overwicht van het internationaal recht op de beschikkingen van het nationaal recht vast te leggen (art. 107bis).

Bewust van het belang van dergelijke herziening en overtuigd van de eenheid van opvattingen, welke door de drie nationale partijen op dit punt gehuldigd worden, hebben de Centra voor Internationaal recht van de Universiteiten van Brussel en Leuven samen op 6 en 7 mei 1965 aan dit onderwerp een colloquium gewijd.

Vertegenwoordigers van de magistratuur, de Raad van State, de balie en de administratie werden betrokken bij de werkzaamheden van dit colloquium, dat tevens de gelegenheid bood de verslagen te bespreken, welke het resultaat vormden van een nauwe samenwerking tussen de wetenschappelijke milieu's en de respectieve taalsecties van beide Universiteiten. Op basis van deze rapporten en van de daarop volgende besprekingen heeft een werkgroep voorontwerpen van teksten uitgewerkt voor de artikels 25bis, 68 en 107bis. Al zijn deze teksten naar de vorm zeker vatbaar voor verbetering, toch geven zij, naar de inhoud, de mening weer van veruit de meerderheid der deelnemers. Als dusdanig vormen zij voor de wetgevende Kamers een nuttige werkbasis en men mag de hoop koesteren dat deze hieruit hun voordeel zullen halen om ons grondwettig stelsel aan te passen aan de vereisten welke gesteld worden door de vorming van een communautaire en supranationale rechtsorde, inzonderheid in de schoot van het Europa der Zes.

Door de besluiten van het colloquium, ingericht door de Centra voor Internationaal Recht van Brussel en Leuven, te verspreiden, toont het R.W. eens te meer zijn belangstelling voor de problemen van internationaal recht en van grondwettelijk recht, alsmede zijn bezorgdheid om als bindmiddel te dienen tussen de universitaire milieu's en de milieu's der rechtspractici.

Het R.W. weze hiervoor oprecht dank gezegd!

DE OPDRACHT VAN GRONDWETTELIJKE BEVOEGDHEDEN AAN INTERNATIONAAL PUBLIEKRECHTELIJKE INSTELLINGEN

Gezamenlijk verslag voorgesteld door de heren M. WAELBROECK,
Docent aan de Universiteit te Brussel,
en Y. VAN DER MENSBRUGGHE, Lector aan de Universiteit te Leuven.

Inleiding

Artikel 25 van de Grondwet bepaalt:

« Alle machten gaan uit van de Natie.

Zij worden uitgeoefend op de bij de Grondwet bepaalde wijze. »

Het is duidelijk dat er bij het opstellen van de Grondwet geen rekening werd gehouden met de mogelijkheid bepaalde grondwettelijke bevoegdheden aan internationaal publiekrechtelijke instellingen op te dragen.

Dit probleem werd pas actueel door de oprichting van zgn. supranationale organisaties, als de E.G.K.S. (1), de E.E.G. en Euratom (2). De poging om een Europese Defensiegemeenschap tot stand te brengen (3) weldra gevolgd door het voorstel om een Europese politieke Gemeenschap op te richten (4), heeft er in aanzienlijke mate toe bijgedragen, de aandacht der juristen te vestigen op de vraag of een grondwetsherziening vereist was om de toetreding van België tot internationale organisaties mogelijk te maken.

Aan de instellingen, waardoor de Gemeenschappen optreden, verlenen al deze verdragen inderdaad bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak, die niet alleen de Lid-Staten (wat het geval was in de meeste internationale organisaties waarbij ons land tot dusver was aangesloten), maar ook hun onderdanen rechtstreeks raken.

Voor zover deze verdragen betrekking hadden op de uitoefening van machten door organen en volgens modaliteiten die door de Grondwet niet waren erkend, mocht men zich bijgevolg de vraag stellen of zij niet strijdig waren met artikel 25 van de Grondwet. Bovendien weken zij van sommige bepalingen ten gronde van de Grondwet af, wat eveneens het probleem van de herziening van onze fundamentele wet deed rijzen (5).

Dit verslag heeft dus tot doel na te gaan of het vereist is in de Grondwet een artikel in te lassen, waardoor de opdracht van bepaalde grondwettelijke bevoegdheden aan internationaal publiekrechtelijke instellingen wordt toegelaten en waardoor het tevens mogelijk wordt, in een verdrag af te wijken van sommige bepalingen ten gronde van de Grondwet.

Daartoe zullen achtereenvolgens worden onderzocht: het vergelijkend recht, de voorstellen die in België bij vroegere verklaringen betreffende de herziening van de Grondwet werden gedaan en de discussies die in de rechtsleer werden gevoerd. Dit zal ons ertoe leiden teksten voor te leggen, die wij met gepaste commentaar zullen toelichten.

I. Vergelijkend recht.

Na de jongste oorlog werd de grondwet in verscheidene buurlanden gewijzigd teneinde de uitoefening door internationale organisaties van machten, die tot dan aan de overheidsorganen van de Staat waren voorbehouden, mogelijk te maken. Het lijkt ons aangewezen

de bij die gelegenheid aanvaarde formules op te zoeken en na te gaan of zij integraal voldoening hebben gegeven. Zo zullen wij in staat zijn die formule te kiezen die best beantwoordt aan de actuele noden van het land.

Frankrijk.

De preambule van de Grondwet van 27 oktober 1946 bepaalde:

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

Voorts onderwierp artikel 27 de bekrachtiging van « les traités relatifs à l'organisation internationale » aan de toelating van de wetgever.

In de Grondwet van 4 oktober 1958 komt de beginselverklaring, die in de vorige Grondwet was opgenomen en waarvan de juridische draagwijdte overigens niet vaststond, niet meer voor: de bezorgdheid, die in elke bepaling naar voren komt, de nationale onafhankelijkheid en soevereiniteit te onderstrepen, was moeilijk met een dergelijke proclamatie verenigbaar (6).

Ondanks de strenge kritiek die de auteurs op het onduidelijk karakter van deze notie hadden uitgeoefend, eist artikel 53 van de nieuwe Grondwet nog steeds een wet voor de bekrachtiging van elk verdrag of akkoord met betrekking tot de internationale organisatie (7). Hoewel meestal wordt aangenomen dat alle verdragen, houdende oprichting van een permanente instelling, in deze categorie vallen (8), is het, althans theoretisch, toch uitgesloten dat die instelling over machten beschikt die kunnen concurreren met die welke de Grondwet opdraagt aan de organen die zij instelt: inderdaad, artikel 54 bepaalt dat, indien de « Conseil constitutionnel », die door de Voorzitter van de Republiek of door de Voorzitter van de ene of andere vergadering van de zaak op de hoogte werd gebracht, heeft verklaard dat een internationale verbinde een met de Grondwet strijdige clause bevat, de toelating tot bekrachtiging of goedkeuring slechts na herziening van de Grondwet mag gegeven worden (9). Kortom, voor onze opzet biedt het Franse recht slechts weinig hulp.

Italië.

Krachtens artikel 11 van de Grondwet van de Italiaanse Republiek, die op 1 januari 1948 in werking is getreden, « stemt Italië in, op voet van gelijkheid met andere Staten, met de soevereiniteitsbeperkingen die vereist zijn door een orde waarbij vrede en rechtvaardigheid tussen de Naties worden verzekerd; het bevordert (promuove) en begunstigt de internationale organisaties die dat doel nastreven ».

Deze bepaling, waarvan de redactie enigszins op die van bovenvermelde preambule van de Franse Grondwet van 1946 lijkt, is evenwel verschillend doordat zij in de grondwettelijke tekst zelf voorkomt. Bijgevolg

schijnt haar juridische waarde minder aanvechtbaar ⁽¹⁰⁾.

Hoewel zij voornamelijk werd opgesteld teneinde de aanvaarding van de U.N.O.-beginselen door Italië te bevestigen ⁽¹¹⁾, heeft zij niettemin tot gevolg in het tot dan haast als een dogma beschouwde beginsel van de onbeperkte en absolute staatssoevereiniteit een bres te slaan ⁽¹²⁾. Als zodanig werd zij dikwijls door auteurs aangehaald om het feit te wettigen dat Italië is overgegaan tot het sluiten van de verdragen houdende oprichting der Europese Gemeenschappen, zonder gelijk-tijdige herziening van zijn Grondwet ⁽¹³⁾. In een recente uitspraak heeft de « Pretore » van Rome het argument van ongrondwettelijkheid, dat een Italiaanse staalmaatschappij tegen een beslissing van de Hoge Autoriteit van de E.G.K.S. had ingeroepen, van alle grond ontbloot verklaard; de genoemde beslissing die, krachtens artikel 92 van het verdrag van Parijs, van rechtswege in Italië uitvoerbaar was, had de maatschappij tot betaling van een geldsom veroordeeld. De beslissing van de Hoge Autoriteit, aldus de rechter, gaat uit van een instelling die tot de supranationale orde behoort; deze heeft rechtstreeks bindende kracht ten aanzien van particulieren en, overeenkomstig artikel 11 van de Grondwet, is Italië tot die orde toegetreden. Slechts indien de gemeenschappelijke rechtsorde de Italiaanse Grondwet als zodanig schond, zou men kunnen stellen dat een grondwetsherziening vereist zou geweest zijn om het sluiten van het verdrag toe te laten ⁽¹⁴⁾.

Er dient echter te worden opgemerkt, dat, hoewel artikel 11 het sluiten van verdragen houdende opdracht van bevoegdheden aan supranationale organisaties door Italië toelaat, dat niet tot gevolg heeft dat deze verdragen (noch de handelingen die, om er gevolg aan te geven, door de organisatie die zij in het leven riepen worden verricht) boven de gewone wet zouden prevaleren. Indien de gewone wet na de inwerkingtreding van het verdrag of het toepassingsreglement wordt gestemd, zal zij bepalingen mogen bevatten, die ermee strijdig zijn, zonder dat haar grondwettelijkheid voor het Grondwettelijk Hof ter sprake kan gebracht worden: aldus heeft dit Hof zich uitgesproken in zijn arrest nr. 14 van 24 februari 1964, in zake Flaminio Costa tegen E.N.E.L. ⁽¹⁵⁾.

Duitsland.

Artikel 24, paragraaf 1 van de Grondwet van Bonn van 1948 maakt het de Bondsrepubliek mogelijk, bij een gewone wet soevereiniteitsrechten (Hoheitsrechte) aan internationale organisaties op te dragen. Deze lakonieke bepaling geeft thans aanleiding tot aanzienlijke meningsverschillen. Hoewel de auteurs aanvaarden dat zij, in beginsel, de opdracht van bepaalde bevoegdheden aan organisaties zoals de Gemeenschappen toelaat, vragen zij zich toch af of die mogelijkheid niet wordt beperkt door de verplichting de fundamentele grondwettelijke beginselen in acht te nemen, als daar zijn: de eerbied voor de menselijke persoon en voor de rechten van de mens, voor de democratische orde en voor de rechtsstaat en de deelneming der Länder aan de wetgeving; inderdaad, artikel 79 van de Grondwet verbiedt deze onschendbare beginselen aan te tasten, al was het door middel van de procedure van de grondwetsherziening ⁽¹⁶⁾.

Krachtens het beginsel dat de Gemeenschappen, door de bevoegdheden die hun werden verleend, niet méér rechten kunnen verkrijgen dan de Staten reeds bezaten, zijn sommige auteurs de mening toegedaan dat de Gemeenschappen ertoe gehouden zijn in alle opzichten

de bepalingen van het grondwettelijk recht der Lid-Staten te eerbiedigen ⁽¹⁷⁾; de meesten zijn echter van oordeel dat artikel 24 wel toelaat door een gewone wet bepaalde wijzigingen aan het bestaande grondwettelijke systeem aan te brengen ⁽¹⁸⁾, met uitsluiting evenwel van een opdracht van bevoegdheden aan instellingen, gevestigd op idealen en beginselen die onverenigbaar zijn met de federale grondwet ⁽¹⁹⁾. Dit is de stelling van de « structurelle Kongruenz » ⁽²⁰⁾, volgens welke het voldoende is dat de organisatie, waaraan bevoegdheden worden gedelegeerd, in haar grote trekken met het democratisch model van de rechtsstaat overeenstemt, opdat rechten grondwettelijk mogen opgedragen worden.

Het kan echter gebeuren dat het verdrag, houdende opdracht van bevoegdheden, zich niet beperkt tot wijziging van de uitoefening der machten door de grondwettelijke organen, maar bepalingen bevat die strijdig zijn met regelen ten gronde van de Grondwet. In die veronderstelling zal het verdrag normaal niet door artikel 24 gedekt zijn. Artikel 79, paragraaf 1, tweede zin zal dan toepasselijk zijn:

« ... Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, dass die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluss und dem Inkrafttreten der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt. »

Deze bepaling, die bij de bespreking van de bekrachtiging van het verdrag over de Europese Defensiegemeenschap in de Grondwet werd ingelast, vond slechts eenmaal toepassing, nl. toen artikel 142 (a) door de grondwettelijke wet van 26 maart 1954 ⁽²¹⁾ in de Grondwet werd opgenomen ten einde « met zekerheid vast te stellen » dat het verdrag der Europese Defensiegemeenschap niet strijdig was met de Grondwet ⁽²²⁾.

De rechtbanken hebben zich reeds moeten uitspreken over het probleem van de beperkingen inzake de toelating van bevoegdheidsopdrachten krachtens artikel 24. Op 17 december 1963 heeft de administratieve rechtbank te Frankfurt geoordeeld dat de opdracht van bevoegdheden door de goedkeuring van het E.E.G.-verdrag, krachtens artikel 24, grondwettelijk was en dat zij de onschendbare beginselen, vermeld in artikel 79, paragraaf 3 van deze Grondwet, niet aantast, te ⁽²³⁾. Overwegende dat zowel het E.E.G.-verdrag als de Verordening nr. 19 van de Raad, houdende de geleidelijke totstandkoming van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen ⁽²⁴⁾, strijdig waren met de federale Grondwet, heeft het Finanzgericht Rheinland-Pfalz daarentegen, op 14 november 1963, de kwestie naar het grondwettelijk Hof te Karlsruhe verwezen, in overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet ⁽²⁵⁾. Deze laatste instantie heeft zich nog niet uitgesproken.

Artikel 24 stelt een ander belangrijk interpretatieprobleem: wordt het daardoor mogelijk aan verdragen houdende bevoegdheidsopdrachten en aan handelingen van instellingen waaraan « soevereine rechten » werden toegekend, een rang te verlenen die hoger ligt dan die welke hun normaal in het interne Duitse recht toekomt? Om de draagwijdte van deze vraag te begrijpen dient men te weten dat de internationale verdragen volgens de in de Bondsrepubliek overwegende opvatting geen voorrang hebben op de wetten van het interne recht; artikel 25 van de Grondwet, waarbij bepaald is

dat algemene regels van het volkenrecht het op de wetten halen, heeft slechts betrekking op de ongeschreven rechtsbeginselen en niet op de verdragen (26).

Volgens sommige auteurs zou het in artikel 24 ter sprake gebrachte begrip «soevereiniteitsopdracht» zelf van rechtswege de voorrang op de latere wetten impliceren van het verdrag houdende soevereiniteitsopdracht en van de beslissingen genomen door de organisatie waaraan «soevereiniteitsrechten» worden toegekend: er zou werkelijk een definitieve opdracht van bevoegdheid plaatsgegrepen hebben; rechtens zou de Bondsrepubliek hiertegen niet meer mogen ingaan (27). Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling krachtens welke verdragen houdende oprichting van internationale organisaties boven de wetten prevaleren, weigert de klassieke rechtsleer echter aan artikel 24 een dergelijke betekenis toe te kennen (28). Deze kwestie geeft thans in Duitsland volop aanleiding tot betwistingen in de rechtsleer.

Nederland.

De bepalingen van de in 1956 herziene Nederlandse Grondwet veroorzaken heel wat minder betwistingen. De voornaamste problemen die artikel 11 van de Italiaanse en artikel 24 van de Duitse Grondwet doen rijzen zijn er inderdaad expressis verbis geregeld. Aldus bepaalt artikel 63 uitdrukkelijk de mogelijkheid om in een internationaal akkoord af te wijken van zekere bepalingen van de Grondwet, indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde dit vereist. In dat geval moet de goedkeuring van de Staten-Generaal uitdrukkelijk (29) en met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen verleend worden.

Ook het probleem van de verhouding met de latere interne wetgeving wordt geregeld in artikel 66 (30) voor alle internationale verdragen — of zij nu een internationale organisatie in het leven roepen of niet — en in artikel 67 (31) voor de besluiten van internationale organisaties.

In verband met het probleem dat in het onderhavige verslag wordt behandeld, heeft de enige twijfel, waartoe de Nederlandse Grondwet aanleiding geeft, betrekking op het begrip van «besluiten» van internationale organisaties. Volgens M. L. Erades zijn daarmee slechts die beslissingen bedoeld, die self-executing zijn, wat bijgevolg uitsluit dat de richtlijnen van de E.E.G. de voorrang zouden krijgen op latere strijdige wetten (32). Volgens dezelfde auteur kan de Nederlandse term «besluit» niet op gerechtelijke beslissingen toepasselijk zijn (33): dus zouden die insgelijks van het voorrecht van artikel 67 uitgesloten zijn.

Luxemburg.

Artikel 49bis, dat door de grondwetsherziening van 1956 aan de Luxemburgse grondwet werd toegevoegd, bepaalt:

«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.»

Voorts dient krachtens artikel 37, paragraaf 2, de goedkeuringswet van een verdrag dat aan dergelijke instellingen uitoefening van bevoegdheden voorbehouden aan de wetgevende, uitvoerende of rechterlijke macht opdraagt, in dezelfde voorwaarden van quorum en meerderheid, vereist voor een wijziging van de Grondwet zelf, goedgekeurd te worden.

Die bepalingen schijnen geen zware interpretatiemoeilijkheden op te leveren (34). De verdragen van

Rome, houdende oprichting van de E.E.G. en van Euratom, die na de inwerkingtreding van artikel 49bis werden gesloten, werden aan de speciale wetgevende procedure onderworpen (35). Voor zover men over de kwalificatie van een verdrag in de zin van artikel 49bis mocht aarzelen, zou het aan de Kamers toekomen hierover bij gewone meerderheid te beslissen (36).

Besluit.

Uit dit bondig onderzoek van de toestand blijkt de noodzakelijkheid in de Grondwet bepalingen op te nemen die het mogelijk maken bepaalde bevoegdheden, die tot nog toe door de Belgische machten werden uitgeoefend, aan internationale organisaties op te dragen. Het voorbeeld van verscheidene vreemde grondwetten bewijst dat de zaak ook elders noodzakelijk werd geacht. Bestuderen wij de problemen die aan de juristen van die landen werden gesteld, dan schijnt het nuttig sommige begrippen te omschrijven om, in de mate van het mogelijke, interpretatiemoeilijkheden te voorkomen.

Aldus lijkt het wenselijk te bepalen dat de meerderheidsvoorwaarden, waaronder de opdracht van bevoegdheden toegelaten is, dezelfde dienen te zijn als voor een grondwetsherziening. Inderdaad, meestal zal de opdracht van bevoegdheden een wijziging van de organisatie der interne machten behelzen; ook kan zij bepaalde fundamentele rechten van de burgers aantasten. Zo kunnen de moeilijkheden, die artikel 24 van de Duitse Grondwet doet rijzen, krachtens hetwelk opdrachten van bevoegdheden door een gewone wet zijn toegelaten, tenietgedaan worden.

Ten tweede, achten wij het nuttig, zoals in artikel 67 van de Nederlandse Grondwet is gedaan, te specificeren dat de bepalingen betreffende de publikatie der verdragen en het respectieve gezag van deze en van de interne wetten, eveneens toepasselijk zijn op de besluiten van internationale organisaties waaraan de bevoegdheden worden toegekend (37). Zo wordt vermeden dat de rechters, op grond van een te strikte interpretatie van de grondwettelijke teksten inzake verdragen, de overeenstemming weigeren na te gaan van een Belgische wet met een handeling die daarvóór door een internationale organisatie werd verricht ter uitvoering van de taken die haar werden toevertrouwd.

II. Voorstellen en debatten (38).

Uit de talrijke discussies die in de Kamers werden gevoerd, blijkt dat het gevaarlijk en tevens overbodig was alle grondwettelijke bepalingen aan herziening te onderwerpen, al brachten de Europese verdragen verscheidene ervan ter sprake (39). Als het beginsel van de opdracht van bevoegdheden wettelijk wordt goedgekeurd, worden ipso facto de gevolgen ervan aanvaard. Daarom ging de aandacht vrij snel naar artikel 25 betreffende de mogelijkheid van een dergelijke toekenning en naar artikel 68 betreffende de modaliteiten ervan.

Tegen de wenselijkheid artikel 68 voor herziening vatbaar te verklaren, werd geen bezwaar geopperd. Afgezien van zijn huidige — onbevredigende — redactie, was iedereen het erover eens dat de «opdracht van machten» aan speciale procedurevoorwaarden diende te worden onderworpen. Wat artikel 25 betreft, dat gaf aanleiding tot een lange betwisting. Sommigen beweerden dat de deelneming van België aan de nieuwe Europese organisaties diepgaande wijzigingen meebracht in de uitoefening van alle machten, de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht, wat

het kader van artikel 68 te buiten ging. Anderen hielden voor dat het probleem binnen het bestek der verdragen viel, materie die door artikel 68 geregeld was ⁽⁴⁰⁾. Zonder de kwestie definitief te beslechten, ging iedereen er eindelijk mee akkoord Titel III te herzien door invoering van een artikel 25bis, dat uitdrukkelijk de deelneming van België aan de nieuwe instellingen zou toelaten.

Diverse theorieën werden nochtans verdedigd om het overbodige van zulk een herziening te bewijzen. Men moge het ons niet euvel duiden zo wij ze juridisch weinig overtuigend achten.

Noch de stelling van de heer Duvieusart, volgens wie artikel 25 slechts op de interne soevereiniteit doelt, die zich uitsluitend op het door de evolutie van de internationale rechtsorde voor inkrimping vatbare voorbehouden domein doet gelden ⁽⁴¹⁾, noch die van de heer Dehousse over de soevereine interpretatie van de Grondwet door het Parlement ⁽⁴²⁾, noch die van de heer Wigny, volgens wie, met voorbehoud van bepaalde «limites objectives», artikel 68 toelaat wat artikel 25 schijnt uit te sluiten ⁽⁴³⁾, noch die van de heer De Meyer, bij wie de politieke filosofie het op het positieve recht haalt ⁽⁴⁴⁾, noch het noodargument ⁽⁴⁵⁾ zijn ons inziens van die aard, dat zij de diepgaande en permanente wijzigingen wettigen die de deelneming van België aan de Europese organisaties in de verdeling der machten teweegbrengt ⁽⁴⁶⁾.

Evenmin aanvaarden wij de theorie volgens welke de Grondwet onmogelijk kan verbieden wat zij niet bij machte was te voorzien ⁽⁴⁷⁾. Zodra een tekst precies en duidelijk is, wordt hij toepasselijk; is het voorts niet aan elke rechtsregel eigen op de toekomst en de wisselvalligheden ervan vooruit te lopen?

Wat de precedënten betreft die men dikwijls als bewijs van een reeds oude praktijk aanhaalt, zij lijken ons inadequaet, omdat zij haast zonder uitzondering een toekenning van bevoegdheden ten aanzien van de medeondertekenaars impliceerden en niet een opdracht van bevoegdheden die autonoom en rechtstreeks ten aanzien van de onderdanen der Lid-Staten worden uitgeoefend door instellingen die vreemd zijn aan de nationale orde ⁽⁴⁸⁾.

Overigens hebben talrijke auteurs de herziening onontbeerlijk geacht ⁽⁴⁹⁾. Heeft de regering zelf niet erkend dat de goedkeuring van het E.G.K.S.-verdrag slechts dank zij een ruime interpretatie van de Grondwet mogelijk geweest was ⁽⁵⁰⁾? Voorwaar een «understatement»! Terecht heeft men over een «solicitation de textes» gesproken ⁽⁵¹⁾. Hoewel de Kamers onder de druk der omstandigheden en wegens politieke overwegingen hun grondwettelijke bezwaren bij de goedkeuring van de E.G.K.S., van de E.D.G. en van de E.E.G. het zwijgen hebben opgelegd, toch is het nog niet te laat om de toestand in het reine te trekken en tot de wettelijkheid terug te keren. Overigens is het best mogelijk dat de Europese Staten binnen afzienbare tijd worden verzocht nieuwe stappen op de weg van de integratie te zetten.

De voorgaande ontwerpen van verklaringen voor herziening, van 1953-1954 en van 1958, hadden groten-deels de noodzakelijkheid op het oog onze fundamentele wet aan de eisen van de nieuwe Europese orde aan te passen ⁽⁵²⁾. Al is het accent thans enigszins verlegd, toch blijft deze aanpassing even dringend.

In het jongste ontwerp van verklaring komt artikel 68 nog wel in aanmerking, maar artikel 25 niet meer ⁽⁵³⁾. Dit baart verwondering. Had men eerder niet verklaard dat in die beide artikelen «de reden, de kern en het doelwit» van de grondwetsherziening gelegen waren en waren de Kamers en de toenmalige regering niet

van oordeel, dat een herziening van artikel 25 «een vrijmoediger en minder betwistbare oplossing was» ⁽⁵⁴⁾?

Hoe onwenselijk het ook moge zijn artikel 25 zelf — waarlijk de hoeksteen van onze Grondwet — aan te tasten, wij vinden het onmisbaar een artikel 25bis in te lassen om definitief elke dubbelzinnigheid uit de weg te ruimen en het voor ons land mogelijk te maken zonder vrees voor mogelijke misstappen aan de Europese integratie deel te nemen.

Wij zijn inderdaad de mening toegedaan dat een wijziging van artikel 68 niet volstaat. Elk verdrag dat bevoegdheden opdraagt aan instellingen die vreemd zijn aan de nationale rechtsorde, komt onvermijdelijk in tegenspraak met de bepaling van artikel 25, paragraaf 2 ⁽⁵⁵⁾. Het tegenovergestelde volhouden komt erop neer aan dit artikel slechts een louter interne draagwijdte toe te kennen en dat hebben wij verworpen. Meer nog, op die wijze zou het mogelijk zijn, langs de verdragen om, de hele interne rechtsorde fundamenteel te wijzigen en de Grondwet, op zeer wettelijke wijze, uit te hollen.

Men zal daartegen inbrengen dat deze vrees denkbeeldig is, dat de wetgever slechts tot die aanpassingen zal overgaan die door 's lands welzijn en de onafwendbare evolutie van de internationale rechtsorde worden opgedrongen, maar dat hij de kern, het wezen van de Grondwet zal handhaven. Misschien wel, maar dit komt erop neer aan de wetgever vrije teugel te laten of, als men dit liever heeft, op zijn wijsheid te vertrouwen. Maar hoe, op welke grond, volgens welke criteria zal hij de grens trekken tussen aanpassingen of afwijkingen die aanvaardbaar zijn en andere? «On ne garde pas les gardiens» schrijft de heer Wigny ⁽⁵⁶⁾. Goed, maar men kan hun misstappen besparen. Dient men elke beperking prijs te geven onder voorwendsel dat de wetgever onmogelijk kan worden geboeid? Zo ja, waarom nog een grondwet?

Om deze redenen en met inachtneming van de noodzakelijkheid het positieve karakter der teksten te behouden ⁽⁵⁷⁾, stellen wij hieronder een nieuw artikel 25bis voor, alsmede een aanpassing van artikel 68. Bovendien worden kleine wijzigingen aangebracht aan artikel 1 en 121.

III. Teksten en commentaar.

1. Artikel 1, paragraaf 4: weg te laten.

De weglating van deze paragraaf lijkt aangewezen, vermits België geen overzeese bezittingen meer heeft en het, volgens de regering «voor de toekomst niet meer op zulkdanig bezit rekent» ⁽⁵⁸⁾.

2. Artikel 25bis: «De uitoefening van bepaalde grondwettelijke bevoegdheden kan aan internationaal publiekrechtelijke instellingen worden opgedragen».

«De uitoefening... kan... opgedragen worden».

Men herinnert zich nog wel de discussie, die op parlementair vlak werd gevoerd tussen hen die het inlassen van een artikel 25bis met betrekking tot de uitoefening van machten aanprezen en diegenen die liever de toekenning van machten wilden vermeld zien ⁽⁵⁹⁾. Tenslotte kwam men ertoe het woord «uitoefening» te gebruiken, maar dan in de betekenis en met de draagwijdte die het in artikel 25, paragraaf 2, heeft, d.i. dat de strikte betekenis van uitoefening met de ruime betekenis van toekenning zou overeenstemmen... ⁽⁶⁰⁾.

De voorgestelde formulering, die de heer Pierson

reeds in 1959 had verdedigd en die het verslag Mertens de Wilmars voor de redactie van artikel 68 overigens had aanvaard⁽⁶¹⁾, brengt, naar het ons voorkomt, een elegante oplossing voor een betwisting die tamelijk theoretisch dreigde te worden. Hoe dan ook, zij eerbiedigt de grondgedachte dat de Natie de bron en de bewaarster van alle machten blijft.

«... bepaalde grondwettelijke bevoegdheden...»

Meestal sprak men over opdracht van «machten»⁽⁶²⁾, die men soms als «uitvoerende, wetgevende en rechterlijke» betitelde⁽⁶³⁾. Met onze formule hebben wij het beperkt karakter van dergelijke opdrachten willen onderstrepen. Ons inziens zou inderdaad een opdracht uitgesloten zijn, waarbij de algeheelheid der bevoegdheden die tot een macht behoren, zij het nu de wetgevende, de uitvoerende of de rechterlijke macht, werd toegekend.

«... internationaal publiekrechtelijke instellingen...»

Liever dan een beroep te doen op andere termen zoals «internationale organen»⁽⁶⁴⁾, «internationale of supranationale organismen»⁽⁶⁵⁾, «internationale of supranationale gezagsorganen»⁽⁶⁶⁾ of «entiteiten van internationaal recht»⁽⁶⁷⁾, hebben wij aan deze uitdrukking de voorkeur gegeven. Overigens werd zij in 1959 door de commissie voor de grondwetsherziening aangenomen⁽⁶⁸⁾; zij schijnt ons inderdaad terminologisch en juridisch preciezer, en ook voldoende ruim om meer eventuele bestemmingen te dekken dan de andere termen. Men kan zich best indenken dat bevoegdheden tot rechtspraak worden toegekend aan internationale rechtbanken of aan arbitragecommissies, die noch entiteiten zijn, noch gezagsorganen, noch organismen en zelfs niet steeds organen.

De vrijheid van het Parlement hebben wij niet willen beknotten door voorwaarden te stellen zoals het belang van de veiligheid of van de welvaart⁽⁶⁹⁾ of door het beroep op artikel 25bis te beperken tot bepaalde gebieden of door uitsluiting van bepaalde materies⁽⁷⁰⁾. Al deze criteria, te vaag om doeltreffend te zijn en te precies om soepel te zijn, lijken niet aangewezen. De onontbeerlijk geachte waarborgen dienen eerder in procedurevoorwaarden gezocht te worden⁽⁷¹⁾. Ook moet het door ons voorgestelde artikel 25bis gelezen worden in samenhang met artikel 68, dat het vervolledigt.

3. Artikel 68, § 3, tweede en derde lid :

«De verdragen die van de grondwet afwijken, degene die de uitoefening van bepaalde grondwettelijke bevoegdheden aan internationaal publiekrechtelijke instellingen opdragen, worden door de Kamers in de vorm van een wet goedgekeurd.»

Elke wet in te voeren krachtens artikel 25bis moet voldoen aan de aanwezigheids- en meerderheidsvoorwaarden die voor de herziening van de Grondwet gesteld zijn. Hetzelfde geldt voor de goedkeuringswetten van verdragen waarbij van de Grondwet wordt afgeweken.»

Tweede lid : Ongetwijfeld wettigt het belang van de genoemde verdragen dat zij niet worden bekrachtigd eer een vooraf goedgekeurde wet hiertoe toelating heeft gegeven aan de Koning⁽⁷²⁾.

Derde lid : «Elke wet in te voeren...»

Deze redactie werd in 1959 bewust door de commissie voor de grondwetsherziening uitgekozen; zij biedt het

voordeel terzelfder tijd de verdragen en de eenzijdige handelingen te dekken, waardoor België tot eender welke internationale organisatie zou toetreden of er zich bij aansluiten. Zodra bevoegdheden worden toegekend, is een wet vereist⁽⁷³⁾.

«... moet aan de aanwezigheids- en meerderheidsvoorwaarden die de herziening van de Grondwet gesteld zijn voldoen.»

Verschillende formules waren hier denkbaar, o.a. gewone meerderheid, gekwalificeerde meerderheid van de twee derden in de beide kamers⁽⁷⁴⁾, dubbele meerderheid van de laatste paragraaf van artikel 131 van de Grondwet⁽⁷⁵⁾.

Ongetwijfeld biedt de gewone meerderheid het voordeel van een grote soepelheid. Eventueel kan zij echter amper een vierde van het aantal parlementsleden vertegenwoordigen⁽⁷⁶⁾. Ons inziens is dit voldoende om ze te weren. Gekwalificeerde meerderheid van de twee derden? Wel «laat zij geen twijfel bestaan omtrent de wil van de Natie»⁽⁷⁷⁾, ook kunnen politieke omstandigheden die geen uitstaans hebben met het probleem de vereiste aanpassingen nog moeilijker maken, vermits een derde der parlementsleden over een vetorecht beschikt⁽⁷⁸⁾. Toch achten wij de waarborg nog onvoldoende en geven wij daarom de voorkeur aan de meerderheid van de twee derden der aanwezigen en der stemmen.

Vooreerst een argument van juridische logica : bij veronderstelling wijkt de wet, in te voeren krachtens artikel 25bis, van de Grondwet af. Indien, dank zij dit artikel, derogatie wordt toegestaan zonder de zware procedure van de grondwetsherziening te beginnen, dan lijkt het toch normaal dat de stemmingsvoorwaarden identiek moeten zijn; immers, zowel bij herziening als bij opdracht van bevoegdheid, wordt de uitoefening der machten, zoals zij in de Grondwet voorgeschreven is, aangetast⁽⁷⁹⁾.

Voorts lijkt het opportuun dat dergelijke opdrachten van bevoegdheden slechts met de nodige juridische klaarheid en veiligheid worden toegestaan. Bij afwezigheid van elke bepaling ten gronde, zijn strenge procedurevoorschriften geboden. Wat sommigen geneigd zijn als een onduidelbare rem te beschouwen, zien wij als onmisbare waarborgen. De evolutie van de internationale betrekkingen brengt onvermijdelijk — en men mag zich erover verheugen — een nieuwe opbouw van de interne staatsorde met zich mee. Hiertoe dient echter voorzichtig en nauwgezet te worden overgegaan⁽⁸⁰⁾. Ook past het, zo lijkt het ons, de veronderstelling onder ogen te nemen dat de uitoefening van de krachtens artikel 25bis opgedragen bevoegdheden niet overeenstemt met sommige bepalingen ten gronde van de Grondwet, meer bepaald met Titel II, betreffende de rechten der Belgen.

Anderzijds is het niet uitgesloten dat een verdrag, zonder een dergelijke opdracht te beogen, de rechten die onze medeburgers toebehoren, wijzigt of zelfs beperkt⁽⁸¹⁾. Een dussdanig verdrag wordt door artikel 25bis natuurlijk niet gedekt.

Deze mogelijkheid heeft ons ertoe aangespoord, in het tweede en derde lid van paragraaf 3 van artikel 68 meer algemeen de goedkeuring van zodanige verdragen te vermelden, in de vorm van een wet, goedgekeurd in dezelfde aanwezigheids- en meerderheidsvoorwaarden als voor de herziening van de Grondwet vereist worden. Misschien zal men het vreemd vinden, in zo algemene bewoordingen en in de Grondwet zelf de goedkeuring in uitzicht te stellen van verdragen die ervan afwijken. Artikel 63 van de Nederlandse Grondwet heeft nochtans wel degelijk deze draagwijdte; in

dat land heeft men de noodzakelijkheid aangevoeld het toepassingsgebied van de speciale procedure niet te beperken tot verdragen houdende bevoegdheidsopdracht ten bate van internationale instellingen, maar het te verruimen tot afwijkingen van bepalingen ten gronde van de Grondwet.

Ter staving van ons betoog kan eveneens het Duitse experiment vermeld worden; hoewel in de Grondwet een artikel voorkomt dat uitdrukkelijk de opdracht van soevereine rechten aan tussenstaatse organisaties toelaat, oordeelde de federale wetgever dat hij onmogelijk de bekrachtiging van het E.D.G.-verdrag mocht goedkeuren zonder voorafgaande herziening van de Grondwet.

Hoewel hij, om politieke redenen, het bestaan van een onverenigbaarheid tussen het verdrag en de Grondwet niet uitdrukkelijk heeft erkend⁽⁸²⁾, heeft hij toch moeten toegeven dat er dienaangaande ernstige twijfel bestond die door een formele grondwettelijke bepaling diende te worden weggecijferd⁽⁸³⁾.

Dat toont aan dat het niet steeds gemakkelijk is het domein te omschrijven waarbinnen een opdracht van bevoegdheden mag worden toegelaten. Het kan inderdaad voorvallen dat er terzelfdertijd een opdracht van bevoegdheid is en een wijziging van bepalingen ten gronde van de Grondwet, beide innig met mekaar verbonden. Wanneer bijvoorbeeld een verdrag aan een supranationale rechtsmacht de bevoegdheid opdraagt om zich over geschillen betreffende burgerlijke rechten uit te spreken, dan wijzigt het terzelfdertijd ook de waarborg die artikel 92 van de Grondwet heeft gesteld.

Bijgevolg en om betwistingen aangaande de draagwijdte der krachtens artikel 25bis toegestane bevoegdheidsopdrachten te voorkomen, achten wij het geboden de mogelijkheid te vermelden om in een verdrag af te wijken van bepalingen ten gronde van de Grondwet. Vermits de aanwezigheids- en meerderheidsvoorwaarden vereist voor de herziening van de Grondwet in acht moeten worden genomen, schijnen de proceduremodaliteiten die wij voorgesteld hebben voldoende waarborgen te verstrekken⁽⁸⁴⁾.

4. Artikel 121:

«Geen vreemde troepen mogen in dienst van de staat worden aangenomen, het grondgebied bezetten of doortrekken dan krachtens een wet of een verdrag».

In 1953 was de herziening van dit artikel door de heer Rey voorgesteld⁽⁸⁵⁾. Zijn amendement werd echter in de commissie verworpen omdat de aanwezigheid in vredetijd van vreemde troepen op nationaal grondgebied, krachtens verdragen, het gevolg zou zijn van internationale akkoorden die door de Kamers waren goedgekeurd⁽⁸⁶⁾.

Dit impliceert dat zodanige verdragen steeds door een wet goedgekeurd moeten zijn. Zulks hoeft niet noodzakelijk het geval te zijn. De nieuwe redactie van artikel 68, voorgesteld in het verslag van de heren De Visscher en Smets, laat inderdaad de goedkeuring toe van internationale verdragen op een andere wijze dan door een wet. Bijgevolg lijkt het aangewezen artikel 121 met de woorden «of een verdrag» aan te vullen.

Bijlage

Grondwettelijke bepalingen over de opdracht van bevoegdheden aan internationale organisaties

Nederlandse Grondwet (herzien in 1956)

Artikel 63

Indien de ontwikkeling van de internationale rechts-

orde zulks vordert, kan in een overeenkomst worden afgeweken van de bepalingen van de Grondwet. In zodanig geval kan de goedkeuring slechts uitdrukkelijk worden verleend; de Kamers der Staten-Generaal kunnen het ontwerp van een daartoe strekkende wet niet aannemen dan met twee derden der uitgebrachte stemmen.

Artikel 67

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⁽⁸⁷⁾.

Luxemburgse Grondwet (herzien in 1956)

Artikel 49bis

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.

Italiaanse Grondwet van 1948

Artikel 11

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mozzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek van 1948.

Artikel 24

I. Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.

II. Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.

III. Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten.

(1) Verdrag ondertekend op 18 april 1951 te Parijs.

(2) Verdrag ondertekend op 25 maart 1957 te Rome.

(3) Verdrag ondertekend op 25 mei 1952 te Parijs.

(4) Ontwerp van verdrag houdende oprichting van de Europese gemeenschap op 6-11 maart 1953 door de ad hoc Vergadering goedgekeurd, *Zittingsdocumenten van de Consultatieve Vergadering van de Raad van Europa*, 5e gewone zitting, 1e deel, Doc. 109, 1953.

(5) Kamer, Doc. 696 (1952-1953) Advies der Universiteitsprofessoren, blz. 9-10; zie eveneens Ganshof van der Meersch W.J., *Défense nationale et souveraineté, Revue de l'Université de Bruxelles*, 1950-1951, blz. 242 v.v.; - Le plan Schuman et la Constitution belge, *ibid.*, 1951-1952 blz. 27 v.v.; - La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international *Annalen voor Rechtsgeleerdheid en Staatswetenschappen* 1952, nr. 49, blz. 350 v.v.; - L'impôt et la loi, *Mélanges Gothot, Faculté de Droit de Liège*, 1962, blz. 304 v.v.

(6) Nguyen Quoc Dinh, «La Constitution de 1958 et le droit international», *Revue du droit public et de la science politique*, 1959, blz. 515 v.v.

(7) In zijn artikel «La ratification des traités en France depuis 1946» *Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, Parijs, 1956, blz. 480-481 merkt Professor Charles Rousseau op dat de uitdrukking ongeveer even pertinent is als «lois relatives à l'organisation interne» in het grondwettelijk recht.

(8) Rousseau, *ibid.* blz. 483-486.

(9) Dit besluit is slechts theoretisch verantwoord omdat, indien de «Conseil constitutionnel» niet wordt aangesproken, niets zal beletten dat het verdrag in werking treedt en uitwerking

heeft; immers, de Franse rechtbanken oefenen geen toezicht uit op de grondwettelijkheid der wetten.

(10) Voor de meeste auteurs, heeft artikel 11 verplichtende kracht: Baschieri G., Bianchi d'Espinosa L. en Giannattasio C., *La Costituzione italiana*, Commento analitico, Florentiè, 1949, blz. 41; Cereti C., *Corso di diritto costituzionale*, 5de uitgave, Turijn, 1958, blz. 94; Migliazza A., *La Corte di Giustizia delle Comunità europee*, Milaan, 1961, blz. 439-440; Mortati C., *Istituti di diritto pubblico*, 6de uitgave, Padua, 1962, blz. 1057-1058. Zie nochtans Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, 7de uitgave, Milaan, 1963, blz. 409-410 voor wie artikel 11 alle juridische inhoud mist.

(11) Baschieri G., Bianchi d'Espinosa, L. en Giannattasio C., *op. cit.* blz. 41.

(12) *Ibid.* blz. 40.

(13) Cereti C., *op. cit.*, blz. 94; Migliazza A., *op. cit.*, blz. 440.

(14) Pretore, Rome, 11 maart 1964 (Feram tegen Hoge Autoriteit), *Le droit et les affaires*, nr 39, 8 juni 1964, Fiche nr 13. Sinds het voorbrengen van dit verslag, werd de verenigbaarheid van het E.G.K.S.-Verdrag met de Italiaanse Grondwet bevestigd door het Grondwettelijk Hof in een arrest van 27 december 1965, *Foro italiano*, 1966, I, 8.

(15) *Foro italiano*, 1964, I, blz. 465.

(16) Artikel 79, paragraaf 3 « Ein Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln I und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig ».

(17) Friauf, K.H., « Die Notwendigkeit einer verfassungsconformen Auslegung im Recht der westeuropäischen Gemeinschaften », *Archiv für Völkerrecht*, 1960, Bd. 85, blz. 224 v.v.

(18) Maunz-Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, München-Berlijn, 1963, artikel 24, kanttekening nr. 11; Bülow E., Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht, *Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts*, Stuttgart, 1965, blz. 53; Mosler H., « Internationale Organisation und Staatsverfassung », *Festschrift für Hans Wehberg*, Frankfurt, 1956, blz. 291 v.v.; Wohlfarth E., Everling U., Glaesner H.J. en Sprung R., *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlijn 1960, Artikel 137, Vorbemerkung, 12 en 13.

(19) Klein K.H., Die Übertragung von Hobeltsrechten auf zwischenstaatlichen Einrichtungen, 1951, blz. 45 v.v.; Steindorff E., Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Frankfurt, 1952, blz. 12.

(20) Zie Kruse, Strukturelle Kongruenz und Homogenität, *Festschrift für Herbert Kraus*, 1954, blz. 112.

(21) *Bundesgesetzblatt*, I, 45.

(22) Maunz T. en Dürig G., *Grundgesetz Kommentar*, Art. 79, Kanttekening 8-16.

(23) Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, 17 december 1963, *Aussenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters*, 1964, blz. 60; zie ook Finanzgericht Bremen 3 september 1963, *Aussenwirtschaftsdienst*, 1964, blz. 91.

(24) *Publikatieblad der Europese Gemeenschappen*, 20 april 1962, blz. 933.

(25) Finanzgericht Rheinland-Pfalz, 14 november 1963, *Aussenwirtschaftsdienst*, 1964, blz. 26.

(26) Dahm G., *Völkerrecht*, I, Stuttgart, 1958, blz. 66; Pigorsch W., Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg, 1959, blz. 91-92; Mosler H., Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, Karlsruhe, 1957, blz. 39-42; Schröcker, « Das vertragswidrige Gesetz », *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1958, blz. 414; Partsch K.-J., Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Rechtsbereich, Karlsruhe, 1964, blz. 78-79.

(27) Ophüls C.F., Das Problem der unmittelbaren innerstaatlichen Anwendbarkeit (self-executing) von Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge und seine Anwendung auf die Gemeinschaftsverträge, *Rapport au deuxième Colloque international de droit européen de La Haye*, Zwolle, 1963, blz. 16 v.v. Zie ook Wohlfarth, *enz.*, *op. cit.*, artikel 171, Anmerkung 1; Hoewel zijn redenering anders luidt, komt Ipsen, H.P. tot een analoog besluit: « Das Verhältnis des Rechts der europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht », *Aktuelle Fragen des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Stuttgart, 1965, blz. 1 v.v.

(28) Maunz-Dürig, *Grundgesetz*, artikel 24, Randnummer 11; Bülow, *op. cit.*, blz. 39 en 51; Jaenicke G., Das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalen Recht in der Agrarmarktorganisation der E.W.G., *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 23, 1963, blz. 520; Krüger H., Über die Herkunft der Gewalt der Staaten und der sogenannten supranationalen Organisationen, *Die öffentliche Verwaltung*, 1959, blz. 721.

(29) In het algemeen laat artikel 61 inderdaad de stilzwijgende goedkeuring van verdragen toe. Zie het verslag van de heren P. De Visscher en P. F. Smets over de procedure inzake het sluiten en opzeggen van verdragen.

(30) « Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, wanneer deze toepassing niet verenigbaar zou zijn met eenieder verbindende bepalingen van overeenkomsten, die hetzij vóór, hetzij na de totstandkoming der voorschriften zijn aangegaan ». Zie hierover het verslag van de heren Salmon en Suy.

(31) Artikel 67, paragraaf 2: « Ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties zijn de artikelen 65 en 66 van overeenkomstige toepassing ».

(32) Erades L., Recht en rechter in Nederland en in de Europese Gemeenschappen, *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 1960, blz. 343.

(33) Erades, *ibid.* blz. 342.

(34) Pescatore P., Conclusion et effets des traités internationaux du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, 1964, blz. 68-71.

(35) Pescatore, *ibid.* blz. 69.

(36) Pescatore, *ibid.* blz. 72 vermeldt de voorbereidende werkzaamheden van de grondwetsherziening tot staving van zijn stelling.

(37) Zie hierover de tekst voorgesteld door de heren Salmon en Suy.

(38) Gezien de onmogelijkheid hier alle argumenten te ontleeden, die dikwijls voortreffelijk werden geformuleerd, gelieve de lezer de in de voetnoten vermelde boeken en artikelen te willen raadplegen.

(39) Kamer, *Doc.*, 696 (1952-1953) Advies der Universiteitsprofessoren, blz. 11. Interessante documentatie vindt men in het « Répertoire des documents officiels relatifs à la revision constitutionnelle 1830-1964 », in het supplement van het tijdschrift *Res Publica*, 1964, n° 4.

(40) Kamer, *Doc.* 693 (1952-1953) Verslag De Schrijver, blz. 26.

(41) Senaat, *Doc.* 84 (1951-1952) Verslag Duvieusart, blz. 63; zie de kritiek van Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 49, blz. 385 v.v.

(42) Senaat, *Parl. Bescheiden*, 30 januari 1952, blz. 315; Senaat, *Doc.* 204 (1953-1954) Verslag Moreau de Melen, blz. 18; kritiek van Ganshof van der Meersch, *ibid.* blz. 384.

(43) Wigny P., Le Plan Schuman et la Constitution belge, *Etudes économiques*, 1951, blz. 153; -, *Droit constitutionnel*, Brussel, 1952, I, blz. 111; -, *Propos constitutionnels*, Brussel 1963, blz. 116 v.v.; kritiek van Ganshof van der Meersch, *ibid.* blz. 391 v.v.

(44) De Meyer J., Onvoltooide overwegingen bij sommige juridische aspecten van het verdrag tot oprichting van een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, *Rechtskundig Weekblad*, 1951, kol. 385 v.v.; kritiek van Ganshof van der Meersch, *ibid.* blz. 400 v.v.

(45) Ganshof van der Meersch, *ibid.*, blz. 398.

(46) Men raadplege hierover het collectief werk van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, Les conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales, Brussel, 1964.

(47) Senaat, *Doc.* 204 (1952-1953), Verslag Moreau de Melen, blz. 21.

(48) Kamer, *Doc.* 696 (1952-1953). Advies der Universiteitsprofessoren, blz. 2-3; Delvaux L., La notion de supranationalité dans le traité du 18 avril 1951, A.R.S., *op. cit.*, 1957, blz. 198; De Visscher P., Les tendances internationales des constitutions modernes, 80 R.C.A.D.I., 1952, blz. 546; Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 49, blz. 332; Mast A.J., De soeveriniteitsopdrachten en de herziening van de Grondwet, A.R.S., 1953, n° 52, blz. 6, 11 v.v.; Wigny P., Un nouveau chapitre du droit des gens, *Mélanges Graulich*, Faculté de Droit de Liège, 1957, blz. 153.

Laten wij hier de betwisting vermelden betreffende de draagwijdte van het decreet van 18 november 1930 over de onafhankelijkheid van het Belgische volk; zie Kamer, *Doc.* 84 (1951-1952) Verslag Duvieusart, blz. 62; Dabin J. in A.R.S., 1953, n° 51, blz. 46; Ganshof van der Meersch, *ibid.*, blz. 342; Mast, *ibid.* blz. 21; Wigny P., *Propos constitutionnels*, Brussel, 1963, blz. 26, 111.

Betreffende het argument dat artikel 68 de afstand van grondgebied bij een gewone wet toelaat, zie Ganshof van der Meersch, A.R.S., 1952, nr 49, blz. 389 en de discussie over dat punt in A.R.S., 1953, nr 51, blz. 33-34.

(49) De Visscher P., Le plan Schuman et la Constitution, *La Relève*, 30 juni 1951; Durieux J., Le plan Schuman et la Constitution belge, *Journal des Tribunaux*, 23 december 1951, blz. 677; -, *La Constitution belge dans l'Europe de demain*, J.T., 15 mars 1953, blz. 166; Ganshof van der Meersch, *op. cit. Revue de l'Université de Bruxelles*, 1950-1951, blz. 251 en *ibid.* 1951-1952, blz. 27; Masquelin J., *Théorie élémentaire des Traités internationaux*, *Répertoire pratique du droit belge*, n° 303; Mast, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 52, blz. 22-23; -, *Premier acte d'une revision constitutionnelle*, J.T., 18-25 april 1954, blz. 275; -, *Administratief Lexicon*, V° Verdragen, 1961, blz. 31; -, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, 1963, blz. 243. Er dient te worden opgemerkt dat voor deze laatste auteur de herziening van artikel 25 niet onontbeerlijk is, zie A.R.S., 1953, n° 51, blz. 38 en *ibid.* n° 52, blz. 9, 321.

(50) Kamer, *Doc.* 556 (1952-1953).

(51) Mast, *op. cit.*, J.T., 18-25 april 1954, blz. 275.

(52) Kamer, *Doc.* 556 (1952-1953); Kamer, *Doc.* 906/1 (1957-1958).

(53) Kamer, *Doc.* 993/1 (1964-1965), blz. 17. Ondanks de opvattingen die men in de bijlagen leest (blz. 17, 34, 64), verklaart het ontwerp: « De gebruikelijke inlassing van een artikel 25 bis, die in 1954 en 1958 voorzien was, blijkt haar (de Regering) niet nodig te zijn. Het volstaat inderdaad in artikel 68 de procedure te regelen voor de goedkeuring van verdragen waarbij bevoegdheden worden toegekend aan supranationale of internationale overheden: aldus zal de mogelijkheid van deze machtstoekenning zelf op voldoende uitdrukkelijke wijze erkend worden, zonder dat het nodig zij er formules aan toe te voegen, die, juridisch gezien, een louter verklarende waarde zouden hebben. Men kan trouwens vooropzetten dat een nationale grondwet geen regelen behoort vast te leggen die uiteraard tot een hogere rechtsorde dan de nationale rechtsorde behoren ». Het eerste argument lijkt voor betwisting vatbaar. Waarom zou bedoelde formule slechts een verklarende waarde hebben? Wel integendeel, zij kan het onmisbaar steunpunt verschaffen voor de wijziging van artikel 68. De tweede bewering is evenmin steekhoudend. Waarom gaat een bepaling betreffende opdrachten van bevoegdheden het nationaal kader te buiten? Zoals de bepalingen die de wijze van sluiten van verdragen regelen, heeft zij haar plaats in een interne grondwet. Impliciet leunt de argumentatie van het ontwerp aan bij de stelling van de heer Duvieusart. Gelukkig werd het amendement van de heer Pierson om Titel III te herzien door invoering van een artikel 25 bis (Kamer, *Doc.* 993/3) aanvaard door de speciale Kamercommissie, o.a. op grond van de overweging dat de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement bij een wet en niet bij een verdrag zou kunnen worden beslist; zie Kamer, *Doc.* 993/6 (1964-1965), Verslag Moyersoen en Pierson, blz. 17.

(54) Senaat, *Doc.* 168 (1953-1954) Verslag Ancot, blz. 31.

(55) Kamer, *Doc.* 696 (1952-1953) Advies der Universiteitsprofessoren, blz. 11; Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 49, blz. 337 v.v.

- (56) *Propos constitutionnels*, Brussel, 1963, blz. 122.
- (57) Mast A.J., *Espit et méthode d'une revision constitutionnelle*, A.R.S., 1952, n° 49, blz. 267 v.v.
- (58) Kamer, *Doc. 993* (1964-1965) n° 1, blz. 23.
- (59) Kamer, *Doc. 412* (1953-1954), *Verslag De Schrijver*, blz. 2-3. Grotendeels een woordentwist, want Kamer en Senaat waren het over het nagestreefde doel eens. De limitatief aan internationale organisaties toegekende bevoegdheden mochten noch afstand, noch opdracht van soevereiniteit behelzen. Mochten de Gemeenschappen verdwijnen of de verdragen niet meer van kracht zijn, dan zou België opnieuw en volledig de genoemde bevoegdheden uitoefenen. Zie Wigny P., *Propos constitutionnels*, Brussel, 1963, blz. 121-122.
- (60) Senaat, *Doc. 168* (1953-1954) *Verslag Ancot*, blz. 31-39.
- (61) Kamer, *Doc. 377/1* (1959-1960) *Verslag Pierson*.
Kamer, *Doc. 374/1* (1959-1960) *Verslag Mertens de Wilmars*.
- (62) Kamer, *Doc. 374/1* en *377/1*; Mast, *op. cit.*, A.R.S., 1953, n° 52, blz. 48.
- (63) Kamer, *Doc. 628* (1952-1953) *Amendement van de heren Pierson, Spaak, Buset*.
- (64) Kamer, *Doc. 369* (1952-1953) *Voorstel van de heren R. Lefebvre, J. Rey en H. Liebaert*; Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 49, blz. 424.
- (65) Kamer, *Doc. 556* (1952-1953) *Ontwerp van verklaring van herziening*; Mast, *op. cit.*, A.R.S., 1953, n° 52, blz. 48.
- (66) Kamer, *Doc. 595* (1952-1953) *Amendement van de heer Wigny*; Kamer, *Doc. 693* (1952-1953) *Verslag De Schrijver*, blz. 27.
- (67) Kamer, *Doc. 628* (1952-1953) *Amendement van de heren Pierson, Spaak, Buset*.
- (68) Kamer, *Doc. 374/1* en *377/1*.
- (69) Kamer, *Doc. 369* (1952-1953) *Voorstel van de heren R. Lefebvre, J. Rey en H. Liebaert*.
- (70) Zie Kamer, *Doc. 696* (1952-1953) *Advies der Universiteitsprofessoren*, blz. 14.
- (71) *Ibid.*; De Visscher P., *Les tendances internationales des constitutions modernes*, 80 R.C.A.D.I., 1952, blz. 554.
- (72) Kamer, *Doc. 374/1* (1959-1960) blz. 11.
- (73) *Ibid.*
- (74) *Ibid.*, Kamer, *Doc. 369* (1952-1953) *Voorstel van de heren R. Lefebvre, J. Rey en H. Liebaert*; Kamer, *Doc. 628* (1952-1953) *Amendement van de heren Pierson, Spaak en Buset*; Mast, *op. cit.*, A.R.S., 1953, n° 52, blz. 48.
- (75) Zie hierover de overwegingen van Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 49, blz. 422 v.v.
- (76) Kamer, *Doc. 696* (1952-1953) *Advies der Universiteitsprofessoren*, blz. 15.
- (77) Kamer, *Doc. 374/1* (1959-1960) *Verslag Mertens de Wilmars*, blz. 11.
- (78) Mast, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 52, blz. 33; -, *Administratief Lexicon*, 1961, blz. 56.
- (79) Kamer, *Doc. 696* (1952-1953) *Advies der Universiteitsprofessoren*, blz. 15; Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 49, blz. 424, noot 17; wat het argument betreft volgens hetwelk een speciale meerderheid overbodig is omdat de Grondwet slechts een gewone wet voor afstand van grondgebied vereist (Senaat, *Doc. 84* (1951-1952) *Verslag Duvieusart*, blz. 69) zie Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1951-1952, blz. 56.
- (80) Een speciale meerderheid is ook voorgesteld in bijlage A van het document Kamer, 993/1 (1964-1965) blz. 17-18; bijlage C (*ibid.* blz. 18) beperkt zich ertoe de noodzakelijkheid van een goedkeuringswet te handhaven. Hetzelfde in Bijlage D (*ibid.*, blz. 64).
- (81) Kamer, *Doc. 369* (1952-1953) *Voorstel van de heren R. Lefebvre, J. Rey en H. Liebaert*; Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 49, blz. 422 v.v.
- (82) Door de socialistische fractie van het Parlement was inderdaad een proces voor het Grondwettelijk Hof te Karlsruhe ingesteld, ten einde de bekrachtiging van het verdrag houdende oprichting van die Gemeenschap ongrondwettelijk te doen verklaren.
- (83) Zie Menzel E., *Die Geltung internationaler Verträge im innerstaatlichen Recht*, in *Deutsche Landesreferate zum VI. Internationalen Kongress für Rechtsvergleichung in Hamburg, 1962, Tübingen-Berlin, Sonderveröffentlichung von RabelsZeitschrift für ausländisches internationales Privatrecht*, 1962, blz. 410 v.v.
- (84) Wij hebben geen speciale modaliteiten willen inlassen om vooraf na te gaan of een verdrag wegens zijn aard zelf in de voorwaarden vereist voor een herziening van de Grondwet moet worden goedgekeurd, d.i. omdat het van de Grondwet afwijkt of aan internationaal publiekrechtelijke instellingen bevoegdheden opdraagt. Het schijnt ons dat zulk systeem de procedure zwaar en onnodig belast; voorts, dat het bijkomende politieke moeilijkheden in het leven kan roepen. Zie Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 49, blz. 422 die een decreet voorstelt met de gewone meerderheid genomen door de verenigde Kamers, zelf verenigd op verzoek van ten minste een derde der leden in een der Kamers; contra Mast, *op. cit.*, A.R.S., 1952, n° 52, blz. 34.
- (85) Kamer, *Doc. 595* (1952-1953).
- (86) Kamer, *Doc. 693* (1952-1953) *Verslag De Schrijver*, blz. 55. Het laatste ontwerp van verklaring van herziening maakt van artikel 121 geen gewag.
- (87) (1) Artikelen 65 en 66 doelen respectievelijk op :
— de voorwaarden onder dewelke de overeenkomsten dwingend de kracht in de interne rechtsorde verkrijgen (self-executing karakter, publicatie);
— de voorrang der overeenkomsten ten aanzien van vroegere of latere wetten.

DE HERZIENING VAN ARTIKEL 68 VAN DE BELGISCHE GRONDWET

Gezamenlijk Verslag door de Heren PAUL DE VISSCHER,
Decaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit te Leuven
en PAUL F. SMETS, Assistent aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid
van de Universiteit te Brussel (*)

I. Algemene inleiding

Dit verslag is gewijd aan de herziening van artikel 68 van de Grondwet. Het bestudeert enkel de techniek inzake sluiting en opzegging van verdragen en akkoorden in vereenvoudigde vorm.

Het handelt niet over het gezag van verdragen, wetten en besluiten in het domein van de interne rechtsorde, noch over de geoorlooftheid van de overdracht van grondwettelijke bevoegdheden aan internationale of supranationale organen. Deze twee problemen maken het voorwerp uit van afzonderlijke verslagen.

Artikel 68 van de Belgische Grondwet van 7 februari 1831 heeft tot dusver verscheidene buitenlandse grondwetgevers geïnspireerd.

Deze bepaling werd lang door de rechtsleer gehuldigd als een voorbeeld van een gezonde verdeling tussen de uitvoerende en de wetgevende macht van de bevoegdheden inzake het sluiten van verdragen en als een model van democratisering der internationale betrekkingen.

De internationale rechtsorde heeft echter sinds 1831 en meer bepaald sinds het einde van de tweede we-

reldoorlog, zulke evolutie gekend dat artikel 68 van de Belgische Grondwet dat, in 1893 noch in 1920-21, voor herziening in aanmerking kwam, thans verouderd en onaangepast voorkomt.

Het Parlement ⁽¹⁾, de Regering ⁽²⁾ en de Rechtsleer ⁽³⁾ zijn zich eensgezind bewust van de noodzakelijkheid de grondwettelijke procedure inzake het sluiten van verdragen aan te passen aan de huidige internationale toestand.

« La multiplicité des rapports internationaux et leur pénétration toujours croissante dans les conditions de vie des citoyens exigent que le contrôle du Parlement sur la formation des engagements internationaux soit rendu à la fois plus efficace et plus souple, la souplesse de ce contrôle étant d'ailleurs une des conditions de son efficacité » ⁽⁴⁾.

Deze bezorgdheid beheerste de parlementaire werkzaamheden gedurende de zitting 1952-1953. Zij was een der voornaamste beweegredenen van de eerste voorstellen van de linkse liberalen ⁽⁵⁾ en van de door de wetgevende Kamers ⁽⁶⁾ gestemde ontwerpen van verklaring tot herziening.

De leemten in de grondwettelijke tekst rechtvaardigen alleszins een herziening: de huidige tekst zegt niets over het tijdstip, de vorm en de aard van de goed-

(*) Vertaling uit het Frans.

keuring; bovendien wordt geen melding gemaakt van de uitwerking van deze parlementaire goedkeuring noch van de praktijk der akkoorden in overeenkomstige vorm, noch van de opzegging van verdragen.

De in artikel 68 opgesomde verdragscategorieën zijn te strikt of te vaag. Bovendien is deze opsomming voorbijgestreefd door de evolutie van de internationale gemeenschap. In 1831 kon men zeggen : « Le jeune Etat venait de conquérir son indépendance et dès lors la souveraineté intégrale de l'Etat apparaissait comme le préoccupation principale dominant les travaux du Congrès National » (7).

Kortom, de gebreken en de leemten van artikel 68 dragen de schuld van het gemis aan coherentie in de praktijk. De onnauwkeurige verwoording van dit artikel geeft aanleiding tot tegenstrijdige of foutieve interpretaties.

De praktijk van de Regering en het Parlement, de rechtspraak van de rechtbanken en van de Raad van State hebben tot op heden getracht de tekortkomingen van de grondwettelijke tekst te verhelpen, maar deze tussenkomsten blijven fragmentarisch en onvolmaakt (8).

Slechts een globale oplossing zal de noodzakelijke aanpassing van artikel 68 aan de nieuwe voorwaarden van de internationale samenwerking verwezenlijken.

Het beginsel van deze herziening wordt thans aangenomen, maar noch het verslag van de politieke werkgroep belast met de herziening van de Grondwet (eenparig goedgekeurd op 24 oktober 1963) noch de besluiten der afgevaardigden van de Christelijke Volkspartij en van de Belgische Socialistische Partij over de werkzaamheden der Commissie voor hervorming der instellingen (26 januari 1965) leggen voldoende nadruk op dit punt.

Daar in de huidige omstandigheden de aanpassing van de Grondwet aan de evolutie van de internationale rechtsorde niet meer de voornaamste taak uitmaakt van de wetgevende macht, past het dan ook de aandacht te vestigen op de fundamentele problemen die de herziening van artikel 68 beheersen.

Het gaat hier voornamelijk om :

Afdeling 1 : De procedure tot goedkeuring door de Kamers van de verdragen.

Afdeling 2 : De praktijk der akkoorden in overeenkomstige vorm.

Afdeling 3 : De opzegging der verdragen.

* * *

Afdeling 1 :

De procedure tot goedkeuring door de Kamers van de verdragen.

De Grondwet stelt de goedkeuring der Kamers slechts uitdrukkelijk als voorwaarde voor handelsverdragen en verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden (art. 68, 2e al.). Bovendien kunnen territoriale verdragen slechts krachtens een wet tot stand komen (artikel 69, 3de al. en art. 3).

Nochtans heeft de regeringspraktijk een zeer ruime interpretatie gegeven aan de grondwettelijke bepaling, hierbij trouw blijvend aan de historische en politieke achtergrond. Zoals wordt vastgesteld in een onuitgegeven advies van 18 september 1950 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, neemt de regering het initiatief alle verdragen die van nature uit de belangen van het land ernstig zouden kunnen beïnvloeden, aan de parlementaire goedkeuring te onderwerpen : « Les traités de nature à affecter gravement les intérêts du pays ».

Zo worden vredes- en gemeenschapsverdragen, die krachtens artikel 69, 1ste al. de goedkeuring der Kamers niet moeten verkrijgen, traditioneel aan de parlementaire controle onderworpen (9).

Ook worden belangrijke politieke verdragen aan de parlementaire goedkeuring onderworpen, zelfs indien de verdragsbepalingen niet vallen onder de bewoordingen van art. 68, 2de al. : een der meest recente voorbeelden is wellicht het verdrag houdende verbod van proefnemingen met kernwapens in de lucht en onder zee, gesloten te Moskou op 5 augustus 1963 (10).

De regeringspraktijk heeft artikel 68 verder geïnterpreteerd en de volgende verdragen worden aan de goedkeuring van de Kamers onderworpen : verdragen die handelen over zaken die door de Grondwet aan de interne wet zijn voorbehouden, verdragen die afwijken van de Belgische wet, verdragen waarbij de verbintenis wordt aangegaan de interne wetgeving te wijzigen, verdragen die de oplossing van wetstekonflikten regelen, verdragen die een soevereiniteitsoverdracht inhouden.

De ruime interpretatie gegeven aan art. 68, 2de al. laat toe te besluiten dat de meeste door België gesloten verdragen aan de goedkeuring van de Kamers onderworpen worden.

« Il n'y a guère d'engagements internationaux à propos desquels on ne puisse prétendre que l'intervention du Parlement ne soit nécessaire. L'exemple le plus fréquemment cité est celui du traité organisant la lutte contre le criquet migrateur africain conclu en 1953 qui a dû être approuvé par la loi du 14 juillet 1955 » (11).

De terminologie van artikel 68 heeft ongetwijfeld een verruiming van de parlementaire controle mogelijk gemaakt. Zij is niettemin gebrekkig en geeft dikwijls aanleiding tot geschillen en interpretatiemoeilijkheden (12).

De herziene tekst zou een betere omschrijving moeten geven van de verschillende categorieën van verdragen, voorzien door de Grondwetgever van 1831, de verouderde en dubbelzinnige formules doen verdwijnen en, in de plaats daarvan, een nieuwe bepaling invoeren die de verruiming inhoudt van de parlementaire controle, in termen die alle dubbelzinnigheid uitsluiten wat betreft de noodzakelijkheid van de goedkeuring door de Kamers van de verdragen.

Maar de noodzaak voor een herziening van artikel 68 doet zich niet alleen voelen op het plan van een betere omschrijving van de aan de goedkeuring onderworpen verdragen. De vorm van deze goedkeuring moet eveneens door de grondwetgever nader bepaald worden.

Op grond van het thans bestaande artikel 68, dat geen bijzondere vorm vereist voor deze parlementaire goedkeuring heeft de Belgische praktijk zich zo geconsolideerd, dat een goedkeuringswet door beide wetgevende kamers wordt gestemd. Deze wet voorziet dat een bepaald verdrag — waarvan de tekst bij de wet gevoegd wordt — volledige uitwerking zal hebben (13).

Deze wetgevingsprocedure is uiterst traag en onaanpast aan het wezen zelf van het internationaal contact (14). Nooit immers heeft de grondwetgever deze procedure verplicht gemaakt. Het is een noodzakelijke maar tevens voldoende waarborgen biedende eis dat de goedkeuring de nodige zekerheid vertoont (15).

Bovendien is de procedure van de goedkeuringswet onlogisch : daar de Koning de verdragen sluit krachtens artikel 68, is het weinig logisch dat de Koning, handelend als orgaan van de wetgevende macht, systematisch zou geroepen worden om de verdragen goed te

keuren die hij zelf gesloten heeft of die gesloten werden in zijn naam ⁽¹⁶⁾.

Om die redenen menen wij, rekening houdend met de intensieve uitbreiding van de internationale betrekkingen, dat met het oog op de doeltreffendheid van de parlementaire controle en de juridische logika, twee wijzigingen zouden moeten aangebracht worden aan onze grondwet: de goedkeuring bij eenvoudig besluit (of uitdrukkelijke goedkeuring) en de stilzwijgende goedkeuring. Met voorbehoud van de territoriale verdragen, die slechts door een wet kunnen tot stand komen (art. 3 en 68, 3e al.), zouden de Kamers hun werkelijke wilsuiting geldig kunnen uitdrukken door een eenvoudig besluit ⁽¹⁷⁾. Deze procedure vertoont gelijkenis met diegene die voorzien of toegepast wordt krachtens artikelen 60, 61 en 62 van de Grondwet.

In 1951 had de Commissie Carton de Wiart, ingesteld op initiatief van de Heer Paul-Henri Spaak, Minister van Buitenlandse Zaken, als conclusie van haar werkzaamheden de invoering van deze vereenvoudigde procedure voorgesteld. Twee onuitgegeven adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, waarbij wij ons aansluiten, komen trouwens tot dezelfde conclusies.

Het is waar dat door de tussenkomst van de Koning of bij middel van een wijziging van de reglementen van Kamer en Senaat, de Kamers gemachtigd zouden kunnen worden hun goedkeuring met internationale verdragen te verlenen in de vorm van een eenvoudig besluit ⁽¹⁸⁾. Maar de uitdrukkelijke inlassing van deze techniek in de tekst van de Grondwet zou een aanzienlijke versnelling van de goedkeuringsprocedure tot gevolg hebben zonder daardoor de werkelijke parlementaire controle te verminderen.

In het nieuw artikel 68, zou de traditionele goedkeuring bij middel van een wet behouden worden, maar zij zou voorbehouden blijven voor de belangrijkste verdragen ⁽¹⁹⁾, te weten vredesverdragen ⁽²⁰⁾, verdragen die een afstand, ruiling of aanhechting van grondgebied ten gevolge hebben ⁽²¹⁾, alsmede de verdragen tot overdracht van soevereiniteit aan internationale of supranationale organisaties.

Net zoals de goedkeuring bij eenvoudig besluit van de Kamers, zou de stilzwijgende of vermoedelijke goedkeuring toelaten de huidige procedure van de goedkeuringswet, die de grondwettelijke bepaling voorbijstreeft, te vergemakkelijken.

Deze techniek van Britse oorsprong ⁽²²⁾ zou uitgebreid worden tot alle verdragen waarvoor de goedkeuring der Kamers vereist is, met uitzondering van de belangrijkste verdragen die slechts definitief zouden gesloten worden nadat ze de goedkeuring van de Kamers verkregen hebben door een wet.

Volgens deze techniek, die aangenomen werd door de Nederlandse Grondwet ⁽²³⁾, worden alle verdragen gedurende een zekere termijn neergelegd ter griffie van de Kamers, waarna de goedkeuring vermoed wordt. Verdragen worden slechts aan de uitdrukkelijke instemming onderworpen indien gedurende deze termijn een voldoende aantal leden van de ene of de andere Kamer zulks aanvragen. Hun aantal wordt zo vastgesteld dat de parlementaire minderheden beschermd worden.

De invoering van de stilzwijgende of vermoedelijke goedkeuring in ons grondwettelijk stelsel werd reeds voorgesteld in een wetsontwerp van 1949 en ook door de Commissie Carton de Wiart ⁽²⁴⁾.

De tekst die door de Commissie voor Herziening van de Grondwet van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 10 december 1959 werd aangenomen, stelde eveneens de stilzwijgende goedkeuring voor, krachtens

een procedure die door een wet zou ingesteld worden ⁽²⁵⁾.

* * *

Afdeling 2:

De praktijk van de akkoorden
in vereenvoudigde vorm.

Daar het de bedoeling van dit verslag is nieuwe teksten voor te stellen voor de Belgische Grondwet, is het niet noodzakelijk een volledige uiteenzetting te geven van de problemen gesteld door de praktijk van akkoorden in vereenvoudigde vorm zowel op het plan van het intern als van het internationaal recht.

In dat dubbel opzicht zullen de volgende opmerkingen volstaan om het probleem te omschrijven.

In het internationaal publiek recht doet de praktijk der akkoorden in vereenvoudigde vorm, gesloten zonder de persoonlijke tussenkomst van het door de grondwet daartoe gemachtigd orgaan, de vraag oprijzen naar hun rechtsgeldigheid. De oplossing van dit probleem wordt nu eens bekeken vanuit het oogpunt van het grondwettelijk recht dan weer vanuit het oogpunt van het volkenrecht.

Volgens de eerste strekking moet de rechtsgeldigheid van internationale akkoorden voor wat betreft de bevoegdheid van het verdragsluitend orgaan, beoordeeld worden in het licht van het grondwettelijk recht van iedere staat. Nochtans nemen de voorstanders van deze thesis aan dat de grondwettelijke bepalingen in zake aanduiding van het orgaan bekleed met de Treaty-Making Power op een soepele wijze geïnterpreteerd moeten worden, rekening houdend met de grondwettelijke praktijk, die naast de categorie van eigenlijke verdragen, akkoorden in vereenvoudigde vorm in het leven heeft geroepen door eenvoudige uitwisseling van brieven of nota's tussen ministers of hooggeplaatste ambtenaren.

Volgens een tweede strekking, die in 1963 de steun genoot van de Commissie voor Internationaal recht van de UNO en die bestempeld werd als de internationalistische strekking, dient men als beginsel voorop te stellen: « le principe que l'inobservation d'une disposition du droit interne touchant la compétence pour conclure des traités, n'affecte pas la validité d'un consentement donné en bonne et due forme par un organe ou agent de l'Etat, compétent d'après le droit international pour donner ce consentement » ⁽²⁶⁾. Z

Deze oplossing, die aangenomen werd door de Commissie voor internationaal recht naar aanleiding van het verslag van Sir Humphrey Waldock, steunt op de vaststelling dat er een algemeen en konstant gebruik bestaat, van gewoonterechtelijke aard, krachtens hetwelk bepaalde vertegenwoordigers en staatsorganen van rechtswege de bevoegdheid bezitten om te onderhandelen, verdragen te sluiten, of ze te bekrachtigen. Volgens het voorgestelde artikel 4, aangenomen door de Commissie, zou dit het geval zijn voor Staatshoofden, Hoofden van Regeringen en Ministers van Buitenlandse Zaken.

Dit zou ook het geval zijn voor hoofden van diplomatieke zendingen voor zover die in het bezit zijn van uitgebreide volmachten voor de ondertekening en bekrachtiging van verdragen, verleend door de bevoegde overheden van hun land.

Om het even of men het nu eens is met de grondwettelijke of de internationalistische strekking, men moet vaststellen dat in beide gevallen door het internationaal recht als rechtsgeldig worden erkend de akkoorden in vereenvoudigde vorm gesloten zonder de persoonlijke tussenkomst van het orgaan dat door de

grondwetten uitdrukkelijk bevoegd wordt verklaard voor het sluiten van verdragen. De erkenning van de internationale rechtsgeldigheid van akkoorden in vereenvoudigde vorm werd noodzakelijk omwille van het steeds groeiend aantal en het steeds meer technisch karakter der internationale akkoorden, waarvan de sluiting niet meer mag belemmerd worden door de traagheid en het formalisme die een eeuw geleden in ere waren (27).

Het is voornamelijk in die landen waar de wetgevende organen in de verdragsluitingsprocedure waren betrokken, dat de noodzaak voor een versoepeling van de grondwettelijke procedures zich vlugger deed gevoelen omdat zij tot uiting kwam bij het invoeren en aanvaarden van akkoorden in vereenvoudigde vorm in de praktijk. In het bijzonder was dit het geval in de Verenigde Staten, waar de bekrachtiging der verdragen door de President mits goedkeuring van twee derden der senatoren een al te zware procedure bleek te zijn om het hoofd te bieden aan de internationale verantwoordelijkheden der V.S., voornamelijk na het prijsgeven van hun isolationistische politiek.

Met de steun van het Congres en krachtens speciale volmachtgevende wetten, dikwijls in ruime zin geformuleerd, heeft de President uitgebreide bevoegdheden ontvangen om verdragen te sluiten. Alhoewel deze volmacht beperkt blijft tot het sluiten van «executive agreements» ontkomt men niet aan de indruk dat de President in feite het oude «jus repraesentationis omnimodae», waarover staatshoofden in vroegere tijden beschikten, heeft teruggewonnen (28).

Een gelijkaardige evolutie heeft zich in de meeste landen ter wereld voorgedaan. Nu eens is deze evolutie tot uiting gekomen op grond van een interpretatie van grondwettelijke teksten, dan weer onder de vorm van een herziening van deze teksten.

De eerste oplossing blijkt heden ten dage nog de meest gangbare. Volgens een grondwettelijk gebruik gesteund op een interpretatie van de in voege zijnde teksten, hebben het merendeel der landen immers aanvaard dat een aantal internationale verdragen met sterke administratieve of technische inslag in het kader van de Treaty-Making Power konden gesloten worden zonder de persoonlijke tussenkomst van het door de grondwet bevoegd verklaard orgaan.

In andere staten werd het gebruik van akkoorden in vereenvoudigde vorm uitdrukkelijk bevestigd door grondwettelijke teksten die aan deze procedure naar vorm en inhoud zekere grenzen hebben opgelegd. Als voorbeelden kunnen wij de Grondwet van 1920 en 1929 van de Oostenrijkse Bondsrepubliek vermelden (art. 66), de Grondwet van Ierland van 1937 (art. 29, 5, 3°), de Grondwet van 1949 van de Duitse Bondsrepubliek (art. 59 in fine), de Grondwet der Nederlanden als gewijzigd in 1953 (art. 60-1) en de Grondwet van 1958 van de Franse Republiek (art. 58, al. 2).

Tot op heden heeft België het gebruik van akkoorden in vereenvoudigde vorm gebaseerd op een nogal gewaagde interpretatie van artikel 68 van de Grondwet. Geen grondwettelijk bezwaar zou tegen de sluiting van akkoorden in vereenvoudigde vorm kunnen ingebracht worden voor zover deze akkoorden voor goedkeuring aan de Kamers onderworpen worden, waar deze, naar hun inhoud, vallen in de reeks van de in alinea's 2 en 3 van artikel 68 beschreven verdragen. Artikel 68 legt immers de bekrachtiging van verdragen niet op en het zou een blijk zijn van overdreven formalisme te willen beweren dat door het woord «verdrag» te gebruiken, aan de Koning de verplichting werd opgelegd alle verdragen die gesloten worden, aan de plechtige bekrachtigingsprocedure te onderwerpen. De contracterende partijen beslissen immers of de rechtsgeldigheid van

de door hen gesloten verdragen afhankelijk wordt gemaakt van de bekrachtiging of van enige andere formaliteit van een min of meer plechtig karakter.

Men kan dus zeggen dat de Koning op geldige wijze verdragen sluit wanneer hij ze bekrachtigt of goedkeurt krachtens een andere procedure, die namelijk voorzien wordt in het verdrag.

Indien de techniek van akkoorden in vereenvoudigde vorm kritiek heeft gewekt op het stuk van het grondwettelijk recht, dan is dat te wijten aan het feit dat er zo akkoorden gesloten werden door organen van de uitvoerende macht zonder tussenkomst van de koning en omdat die techniek soms tot doel of als gevolg had dat de grondwettelijke bepalingen, waarbij de interne rechtskracht van een verdrag afhankelijk wordt gemaakt van de goedkeuring door het Parlement, ontbroken werden (29).

Telkens als hoven en rechtbanken van deze akkoorden moesten kennis nemen en men zich beriep op deze akkoorden in geschillen die tot hun bevoegdheid hoorden, hebben zij niet nagelaten de toepassing van akkoorden in vereenvoudigde vorm te weigeren wanneer die tot doel hadden de inhoud te regelen van een aangelegenheid die krachtens artikel 68, 2e en 3e alinea, aan de goedkeuring der kamers moest onderworpen worden. Het Hof van Cassatie heeft namelijk bij arrest van 25 november 1955, bepaald, dat de inschrijving op het budget van sommen bestemd voor de uitbetaling van een uitgave, voorzien in een akkoord in vereenvoudigde vorm, niet kon gelijkgesteld worden met een goedkeuring van dit akkoord (30).

Alhoewel deze rechterlijke beslissing volledig verantwoord lijkt, moet men toch aannemen dat de stand van ons recht op dit punt geen voldoening schenkt. Deze uitspraak houdt immers in dat de uitvoerende macht verplicht wordt een steeds groter aantal internationale verdragen, meestal van secundair belang, voor goedkeuring aan de Kamers te onderwerpen. Hieruit volgt dat de bekrachtiging van deze akten aanzienlijke vertraging kent. Anderzijds blijft de grondwettelijkheid van vele akkoorden in vereenvoudigde vorm twijfelachtig wanneer zij gesloten worden door ministers of hoge ambtenaren en wanneer niet gemakkelijk uit te maken valt of zij ja dan neen vallen in de door artikel 68, 2e al. beschreven categorie.

Om aan dit euvel te ontsnappen moet artikel 68 van de grondwet herzien worden om aldus een beter evenwicht te scheppen tussen snelheid en doeltreffendheid, die allebei noodzakelijk zijn op het gebied van de internationale betrekkingen en om een betere controle in het leven te roepen die de wetgevende kamers in rechte mogen uitoefenen (31).

De techniek der stilzwijgende goedkeuring der verdragen zal in ruime mate toelaten de huidige houvastloze toestand te verhelpen. Nochtans beantwoordt het aanwenden van deze techniek niet ten volle aan de zich opdringende behoefte om aan andere organen, dan de Koning, de macht te verlenen om de Staat te binden door zekere akkoorden in vereenvoudigde vorm.

* * *

Afdeling 3:

De opzegging van verdragen.

Volgens de traditionele interpretatie van artikel 68 van de Grondwet, bezit de Koning alleen de bevoegdheid om internationale verdragen op te zeggen, alhoewel deze slechts van kracht zijn in de interne rechtsorde na de goedkeuring door de wetgevende Kamers (32). Moet men in deze oplossing de uitdrukking vinden van het «jus repraesentationis omnimodae» dat door

het internationaal gewoonterecht in vroegere tijden aan staatshoofden werd toegekend, ofwel de weergave van een zeker onafhankelijkheids- of neutraliteitsgevoel dat onze grondwetgevers ertoe bracht te menen dat het gewichtiger is zich door een verdrag te binden dan er zich van los te maken? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, want op dit stuk zijn de voorbereidende werken van de grondwet nietszeggend.

Wat er ook van weze, het lijkt onlogisch, ja zelfs gevaarlijk, alleen de Koning toe te laten België van haar gewichtigste internationale verplichtingen te ontslaan en zodoende een aantal wetgevende bepalingen uit de interne rechtsorde te doen verdwijnen die door de Kamers uitdrukkelijke waren bekrachtigd door hun goedkeuring van de verdragen. Volgens vele auteurs⁽³³⁾ zou de theorie van de «*acte contraire*» als gevolg hebben dat, wanneer een verdrag slechts geldig kan gesloten worden of van kracht worden in de interne rechtsorde mits goedkeuring van de wetgevende Kamers, dezelfde procedure ook moet gevolgd worden bij de opzegging.

Deze opvatting kwam tot uitdrukking in verscheidene grondwetten. Zij komt voor het eerst naar voren in artikel 65 en 76 van de Spaanse Grondwet van 9 december 1931. Zij werd vervolgens opgenomen in artikel 28 van de Grondwet van de IVE Franse Republiek van 27 oktober 1946 (uitzondering gemaakt voor de handelsverdragen) en in de Joego-Slavische Grondwet van 2 maart 1951 (art. 6 - 1°). Thans vinden we deze notie uitgedrukt in artikel 44 - 13° van de Grondwet van de Roemeense Volksrepubliek van 17 april 1948, in artikel 19 - 1° van de Deense Grondwet van 5 juni 1953, alsmede in artikel 64 van de Grondwet der Nederlanden, als gewijzigd in 1956.

Om de machtsuitoefening der wetgevende kamers bij de opzegging van verdragen te rechtvaardigen kan men, naast beschouwingen van strikt juridische aard, ook redenen inroepen, die ingegeven worden door het nationale soevereiniteitsprincipe, dat van bijzonder belang is wanneer verdragen subjectieve rechten voor individuen vaststellen.

Voor de andere thesis kan men slechts argumenten van praktische aard inroepen, namelijk in verband met de traagheid van de goedkeuringsprocedure. Maar deze opwerping, die wellicht pertinent is gezien de huidige stand van onze grondwettelijke teksten, zal aan gewicht verliezen in de mate dat de grondwetgevende Kamers de parlementaire procedure bij de goedkeuring der verdragen zullen vergemakkelijken.

II. Voorgestelde tekst

De verslaggevers zijn de mening toegedaan dat artikel 68 van de grondwet als volgt zou kunnen uitgedrukt worden :

Artikel 68 § 1. De Koning heeft het opperbestuur der internationale betrekkingen en voert het bevel over de krijgsmachten.

§ 2. Uitzonderd voor de verdragen die door de contracterende partijen aan bekrachtiging worden onderworpen, mag de Koning de macht om de in paragraaf 4 van dit artikel opgesomde verdragen op onherroepelijke wijze te sluiten, aan speciaal hiervoor aangeduide gezagdragers toekennen.

§ 3. Onder voorbehoud der gevallen voorzien in paragraaf 4, kunnen de verdragen slechts op onherroepelijke wijze gesloten worden na voorafgaandelijke goedkeuring door de Kamers.

Handelsverdragen, verdragen die de grenzen van het grondgebied wijzigen en verdragen die de uitoefening van grondwettelijke bevoegdheden aan volkenrechte-

lijke instellingen toekennen, worden door de Kamers goedgekeurd bij wijze van een wet⁽³⁴⁾. De goedkeuring door de Kamers van andere verdragen wordt verkregen, indien niet binnen een termijn van 30 dagen na overlegging aan de burelen der Kamers, door tenminste een tiende der leden van een der Kamers de wens wordt te kennen gegeven dat het verdrag zal onderworpen worden aan de uitdrukkelijke goedkeuring.

Indien zulke aanvraag ingediend wordt, wordt de goedkeuring verleend bij wijze van een besluit.

De termijn van dertig dagen bedoeld in dit artikel wordt geschorst wanneer de Kamers niet in zitting zijn. De termijn wordt gestuit in geval van ontbinding van de ene of de andere kamer.

Behalve bij hoogdringendheid, wordt bij de aanvraag tot goedkeuring een gemotiveerd advies van de Raad van State gevoegd.

§ 4. De goedkeuring door de Kamers is niet vereist voor :

1° De verdragen waarvoor dit bij de wet is bepaald;

2° De verdragen die uitsluitend betrekking hebben op de interpretatie of de uitvoering van een verdrag waarvoor de goedkeuring verkregen werd tenzij de Kamers er anders zouden over beslist hebben op het tijdstip dat de goedkeuring werd gegeven;

3° De verdragen gesloten voor een periode die een jaar niet te boven gaat, voor zover zij geen nieuwe geldelijke verplichtingen tot gevolg hebben;

4° De verdragen waarvan de sluiting, naar het advies der ministers, vergaderd in Ministerraad, een zeer dringend karakter vertoont; deze verdragen worden onmiddellijk voor goedkeuring aan de Kamers onderworpen en kunnen gesloten worden onder voorbehoud van opzegging voor het geval dat de goedkeuring later zou geweigerd worden;

5° De wapenstilstand en militaire overgaven;

§ 5. De verdragen die de goedkeuring der Kamers verkregen hebben, kunnen slechts mits dezelfde goedkeuring opgezegd worden.

III. Kommentaar en rechtvaardigingsgronden

Inleidende Opmerkingen.

A° Inzake internationale verdragen bevestigt de voorgestelde tekst de klassieke terminologie waarbij de uitdrukking «*verdrag*» slaat op enigerlei wilsuiting opgenomen in geschreven vorm, die tot stand komt tussen volkenrechtelijke personen en tot doel heeft wederzijdse rechtsverhoudingen en verplichtingen in het leven te roepen, te wijzigen of te doen verdwijnen.

Deze terminologie werd aangenomen door de Commissie voor het Internationaal Recht van de U.N.O. Men mag hier wijzen op het feit dat Sir Humphrey Waldock, in zijn eerste verslag inzake tractatenrecht, waar hij herinnert aan de bepalingen opgenomen in vroeger aan de commissie voorgelegde verslagen, het verdrag definieert als zijnde «*een internationale overeenkomst in geschreven vorm, opgenomen in een akte of in twee of meerdere aangehechte akten, en welke ook de bijzondere benaming moge zijn (verdrag, conventie, protocol, pakt, handvest, verklaring, concordat, uitwisseling van nota's, goedgekeurd proces-verbaal, memorandum, modus vivendi, etc. . .)*»⁽³⁵⁾.

Door zich deze terminologie eigen te maken zal de gewijzigde tekst van de grondwet verschillend zijn zowel van de interpretatie waarbij men de uitdrukking «*verdrag*» slechts pleegt te gebruiken voor overeenkomsten die aan bekrachtiging onderworpen zijn, als van de door de Nederlandse Grondwet gegeven inter-

pretatie waar een onderscheid gemaakt wordt tussen «overeenkomsten» en «verdragen» (36).

b) De 1e al. van het huidig art. 68, krachtens dewelke de Koning aan de Kamers kennis geeft van vredes-, gemeenschaps- en handelsverdragen «zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder bijvoeging van de passende mededelingen» werd door de verslaggevers niet meer opgenomen. Deze mededeling, waarvan de Regering de opportuniteit op soevereine wijze beoordeelt, is slechts verplicht voor zover zij in het verdrag voorzien werd (37). Anderzijds vormt deze mededeling geen wezenlijke voorwaarde voor de rechtsgeldigheid van het verdrag (38).

c) Ten slotte zal men opmerken dat ook de tweede zin van de 3de al. van het huidig artikel 68, die bepaalt dat de geheime artikelen van een verdrag de openbaar gemaakte artikelen tenietdoen, niet meer opgenomen werd. Alleen de historische en politieke gebeurtenissen in een periode van geheime diplomatie konden deze waarborg in 1831 rechtvaardigen (39).

Kommentaar

§ 1. «De Koning heeft het opperbestuur van de internationale betrekkingen en voert het bevel over de krijgsmachten».

Deze paragraaf vergt de volgende kommentaar :

a) Nu de voorrechten van de uitvoerende macht inzake internationale betrekkingen een belangrijke plaats innemen, lijkt het nuttig deze gewichtige rol uitdrukkelijk te bekrachtigen in een grondwettelijke tekst.

De voorgestelde tekst strekt ertoe een beperkende en exemplatieve opsomming der vele bevoegdheden verbonden aan het bestuur der internationale betrekkingen te vermijden : het recht van ondertekening; de bekrachtiging en opzegging van verdragen; het recht Belgische diplomaten te benoemen en geloofsbriefven te ontvangen van vreemde diplomatieke vertegenwoordigers; het recht van erkenning van vreemde staten en regeringen; het recht om voor internationale gerechten te verschijnen, en afstand te doen van een eis of van een geding; het recht van oorlogsverklaring (40), enz. Al deze bevoegdheden zijn bevat in de algemene uitdrukking «de Koning heeft het opperbestuur der internationale betrekkingen». Artikel 58, 1e al. van de Nederlandse Grondwet voorziet in een gelijkaardige bepaling : «De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen» (41).

b) De bevoegdheid van de Koning inzake bevelvoering over het leger werd nochtans behouden in deze paragraaf, maar zou, logischerwijze, ook kunnen opgenomen worden in artikel 118 (42). De woorden «landen zeemachten» van het huidig artikel 68 kunnen vervangen worden door het woord «krijgsmachten» (43). Ter rechtvaardiging van deze wijziging is het voldoende te wijzen op het bestaan van een derde krijgsmacht : de luchtmacht.

§ 2. Uitgezonderd voor de verdragen die door de contracterende partijen aan bekrachtiging worden onderworpen, mag de Koning de macht om de in paragraaf 4 van dit artikel opgesomde verdragen op onherroepelijke wijze te sluiten, aan speciaal hiervoor aangeduide gezagdragers toekennen».

Paragraaf 2 van de voorgestelde tekst strekt ertoe een grondwettelijke grondslag te verlenen aan de praktijk der akkoorden gesloten zonder de persoonlijke tussenkomst van de koning, door hem te machtigen tot het delegeren van de bevoegdheid om de staat volkenrechtelijk te verbinden aan gezagdragers die hij speciaal aanduidt.

Deze machtiging is echter beperkt :

a) Enerzijds wordt de machtsoverdracht uitgesloten

voor een feitelijke bekrachtiging van verdragen : wanneer de contracterende partijen uitdrukkelijk in het verdrag bepalen dat het moet bekrachtigd worden, dan is de koning verplicht persoonlijk tussen te komen om internationale rechtsgeldigheid aan het verdrag te verlenen.

b) Anderzijds kunnen alleen die verdragen door tussenkomst van hiertoe speciaal aangestelde gezagdragers op onherroepelijke wijze gesloten worden, die vallen in een der categorieën voorzien in paragraaf 4. Het gaat om verdragen die, omwille van hun secundair belang of om redenen van hoogdringendheid, de goedkeuring der Kamers niet moeten verkrijgen.

c) Ten slotte, vermits hij bepaalt dat de bevoegdheid om zekere verdragen te sluiten door de Koning slechts toegekend wordt aan gezagdragers die hij speciaal aanduidt, tracht de voorgestelde tekst te bevestigen dat de bevoegdverklaring door de Koning geen algemeen of bestendig karakter zal mogen dragen.

§ 3. Onder voorbehoud der gevallen voorzien in paragraaf 4, kunnen de verdragen slechts na voorafgaandelijke goedkeuring der Kamers op onherroepelijke wijze gesloten worden.

Handelsverdragen, verdragen die de grenzen van het grondgebied wijzigen en verdragen die de uitoefening van grondwettelijke bevoegdheden aan volkenrechtelijke instellingen toekennen, worden door de Kamers goedgekeurd bij wijze van een wet (44). De goedkeuring van de Kamers van andere verdragen wordt verkregen, indien niet binnen een termijn van 30 dagen na overlegging aan de burelen der Kamers, door tenminste een tiende der leden van een der Kamers de wens wordt te kennen gegeven dat het verdrag zal onderworpen worden aan de uitdrukkelijke goedkeuring. Indien zulke aanvraag ingediend wordt, wordt de goedkeuring verleend bij wijze van een besluit.

De termijn van dertig dagen bedoeld in dit artikel wordt geschorst wanneer de Kamers niet in zitting zijn. De termijn wordt gestuit in geval van ontbinding van de ene of de andere kamer.

Behalve bij hoogdringendheid, wordt bij de aanvraag tot goedkeuring een gemotiveerd advies van de Raad van State gevoegd.

Paragraaf 3 van de voorgestelde tekst heeft een dubbele draagwijdte.

Enerzijds strekt hij ertoe de draagwijdte van de parlementaire goedkeuring der verdragen te wijzigen. Tot op heden werd deze procedure opgevat als een middel dat uitsluitend bestemd was om aan de verdragen rechtskracht te verlenen in de interne rechtsorde (45). In de voorgestelde tekst wordt de goedkeuring opgevat als een voorafgaandelijke toelating tot het sluiten van een verdrag, waarbij tegelijkertijd de bevoegdverklaring tot bekrachtiging en de invoering van het verdrag in de interne rechtsorde worden geregeld. De enige voorwaarde blijft dat het verdrag inderdaad gesloten wordt : aldus wordt een einde gesteld aan de dubbelzinnigheid ingevoerd door de dualistische doctrine, volgens welke de rechtskracht der verdragen in de internationale rechtsorde en de rechtskracht in de interne rechtsorde tegenover elkaar worden gesteld (46). Anderzijds strekt het voorstel ertoe de tussenkomst van de wetgevende kamers inzake verdragen aanzienlijk te wijzigen en zodoende deze procedure te bespoedigen. Volgens de door de verslaggever voorgestelde tekst zullen in de toekomst alle verdragen aan de voorafgaandelijke goedkeuring der wetgevende Kamers onderworpen worden, met uitzondering van de gevallen die in paragraaf 4 worden opgesomd. Verre van de bevoegdheden der Kamers inzake controle over de buitenlandse betrekkingen te willen beperken, breidt dit voorstel die juist uit door het principe, thans vervat in artikel

68, dat alleen de verdragen voorzien in de 2de en 3de alinea's aan de goedkeuring der Kamers of de aan de voorafgaandelijke stemming van een wet onderworpen zijn, om te keren.

Alhoewel de verruiming der parlementaire controle inzake internationale verdragen ten volle verantwoord is, zowel in het licht van het soevereiniteitsprincipe, als van het belang der verdragen voor de invoering van rechtsbepalingen waaraan België en de Belgen onderworpen worden, moet men niettemin vermijden dat, bij de aanwending dezer controle, pleegvormen worden aangewend, die gelijken op die voor de stemming van wetten, en die tot gevolg zouden hebben dat de parlementaire werkzaamheden nutteloos gehinderd worden en dat de inwerkingtreding van verdragen waarbij België betrokken is, uitgesteld wordt.

Deze twee motieven — van logische en van praktische aard — hebben de verslaggevers ertoe aangezet drie verschillende wijzen van goedkeuring der verdragen voor de wetgevende Kamers te suggereren :

a) de goedkeuring onder de vorm van een wet.

Deze procedure die traditioneel in België aangewend werd, alhoewel geen enkele grondwettelijke tekst dit verplichtte, moet voorbehouden blijven voor verdragen die de staat aan de meest gewichtige verplichtingen onderwerpt, te weten, de vredesverdragen, de territoriale verdragen en de verdragen die de uitoefening van zekere grondwettelijke bevoegdheden aan volkenrechtelijke instellingen toekennen.

b) de goedkeuring onder de vorm van een uitdrukkelijk besluit door beide Kamers.

c) de stilzwijgende goedkeuring na het verstrijken van dertig dagen na overlegging van het verdrag op de burelen der Kamers.

Deze twee wijzen van goedkeuring worden voorgesteld voor de « andere verdragen ».

De verslaggevers hebben geoordeeld dat het niet noodzakelijk was een beperkende opsomming te geven van de verdragen die aan de uitdrukkelijke goedkeuring der wetgevende Kamers dienen onderworpen te worden. Het leek hun eenvoudiger dat de Koning ervoor zou zorgen dat een keuze gedaan wordt tussen een der beide procedures naargelang het juridisch en politiek belang van die verdragen.

Welke ook de door de Koning gekozen procedure moge zijn, elke kamer behoudt overigens het recht over te gaan tot bespreking en stemming van een uitdrukkelijk besluit, vermits de voorgestelde tekst het recht erkent dat een tiende der leden van een der beide Kamers de procedure van uitdrukkelijke goedkeuring kan eisen.

Bovendien wordt voorzien dat de termijn van 30 dagen, waarna de stilzwijgende goedkeuring vastgesteld wordt, geschorst wordt buiten de zitting van de Kamers en gestuit wordt in geval van ontbinding van een der beide kamers.

Ten slotte hebben de verslaggevers het nuttig geoordeeld dat, vermits de verdragen die aan de uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring onderworpen worden niet meer onder de vorm van een wetsontwerp moeten voorgelegd worden, uitdrukkelijk zou voorzien worden dat de verdragen, behalve bij hoogdringendheid, aan het gemotiveerd advies van de afdeling wetgeving van de Raad van Staat zouden onderworpen worden.

§ 4. De goedkeuring door de Kamers is niet vereist voor :

1° De verdragen waarvoor dit bij de wet is bepaald;

2° De verdragen die uitsluitend betrekking hebben op de interpretatie of de uitvoering van een verdrag waarvoor de goedkeuring der Kamers verkregen werd tenzij deze anders zouden beslist hebben op het tijdstip dat de goedkeuring werd gegeven ;

3° De verdragen gesloten voor een periode die een jaar niet te boven gaat, voor zover zij geen nieuwe geldelijke verplichtingen tot gevolg hebben;

4° De verdragen waarvan de sluiting, naar het advies der ministers, vergaderd in Ministerraad, een zeer dringend karakter vertoont ; deze verdragen worden onmiddellijk voor goedkeuring aan de Kamers onderworpen en kunnen gesloten worden onder voorbehoud van opzegging voor het geval de goedkeuring later zou geweigerd worden ;

5° De wapenstilstand en militaire overgaven.

Deze paragraaf geeft een beperkende opsomming van een reeks verdragen die in de toekomst kunnen gesloten worden door gezagdragers die hiertoe speciaal door de Koning aangesteld worden en waarvoor de goedkeuring der wetgevende kamers niet vereist is.

1) Deze alinea betreft de verdragen die gesloten worden in uitvoering van een wet die de algemene beperkingen vaststelt waarin van deze bevoegdverklaring gebruik kan worden gemaakt (47). Door zulke wetten te stemmen, zal het Parlement aan de Koning het recht kunnen voorbehouden de genoemde verdragen te sluiten.

2° Deze alinea vergt bijna geen commentaar; de interpretatie- en uitvoeringsakkoorden zijn het uitverkoren toepassingsdomein der akkoorden in vereenvoudigde vorm. De voorgestelde tekst laat nochtans aan de Kamers toe de instemming met de interpretatie- en uitvoeringsakkoorden voor te behouden wanneer ook de goedkeuring met het basisverdrag gevraagd wordt (48).

Indien deze waarborg als onvoldoende zou voorkomen, zou de voorgestelde tekst door de volgende woorden kunnen voorafgegaan worden « na gemotiveerd advies van de Raad van State ».

3° Deze alinea heeft ook betrekking op een reeks akkoorden die meestal in vereenvoudigde vorm worden gesloten; het gaat hier om *modi vivendi*, voorlopige regelingen en alle andere verdragen die geen nieuwe geldelijke lasten opleggen aan de schatkist en waarvan de duur beperkt is tot een jaar.

4° Deze alinea neemt het begrip over van een door de Nederlandse grondwet aanvaarde bepaling (49) en heeft tot doel de staat toe te laten het hoofd te bieden aan uitzonderlijke omstandigheden waarbij de minste vertraging de staatsbelangen zou aantasten. Deze toestanden kunnen zich namelijk voordoen op de vooravond van een gewapend konflikt of in een periode van ontbinding der wetgevende kamers.

Om te beletten dat deze bepaling tot misbruiken zou leiden, wordt enerzijds voorzien dat de staat van hoogdringendheid die deze procedure zou rechtvaardigen, moet vastgesteld worden door de Ministers vergaderd in ministerraad en dat anderzijds de verdragen die tot stand komen in deze omstandigheden, slechts gesloten worden onder voorbehoud van opzegging voor het geval dat de kamers, die hiervan zo vroeg mogelijk zullen kennis nemen, hun goedkeuring ermee zouden weigeren.

5° Deze alinea betreft de klassieke uitzondering voor wapenstilstanden en militaire overgaven (50).

§ 5. De verdragen die de goedkeuring der Kamers verkregen hebben, kunnen slechts mits dezelfde goedkeuring opgezegd worden.

Deze belangrijke paragraaf vergt de volgende commentaar :

a) Het recht om een verdrag op te zeggen is een staatsbevoegdheid die slecht bestaat in de mate dat zij erkend wordt, ofwel door het verdrag waarop zij van toepassing is ofwel, wanneer het verdrag daarover niets zegt, door de algemene principes van het volkenrecht.

Het leek ons nutteloos in de voorgestelde tekst aan

dit principe te herinneren, vermits een andere grondwettelijke bepaling het algemeen beginsel van de primauteit van de internationale rechtsorde op de interne rechtsorde zal bevestigen.

b) Door te bepalen dat de verdragen die de goedkeuring der wetgevende Kamers «ontvangen» slechts kunnen opgezegd worden mits dezelfde goedkeuring, strekt de voorgestelde tekst ertoe de opzegging van verdragen, die in feite de goedkeuring der wetgevende Kamers hebben ontvangen alhoewel deze goedkeuring grondwettelijk niet vereist was, aan de goedkeuring te onderwerpen. Dit systeem, dat gebruikt wordt in de Deense grondwet, leek ons eenvoudiger dan het Nederlands systeem volgens hetwelk grondwettelijke bepalingen inzake goedkeuring van zekere reeksen verdragen door de Staten-Generaal bij analogie toepasselijk zijn bij opzegging.

c) De voorgestelde tekst blijft beperkt tot de regeling van de opzegging van die verdragen die de goedkeuring van de Kamers ontvangen hebben. De algemene hoeveelheid van de Koning inzake opzegging van andere soorten verdragen zal kunnen afgeleid worden, op een bevredigende en klare wijze, van de nieuwe bepaling die artikel 68 zal inluiden: «De koning heeft het opperbestuur van de internationale betrekkingen» (zie art. 58 van de Grondwet der Nederlanden). Voor het geval men het echter nuttig zou oordelen de algemene bevoegdheid van de koning inzake opzegging van verdragen op een nauwkeuriger wijze te bepalen, zou de formulering van het voorstel kunnen voorafgegaan worden door het volgende: «De bevoegdheid om internationale verdragen op te zeggen behoort toe aan de Koning».

d) Door te bepalen dat de door de wetgevende kamers goedgekeurde verdragen slechts door de Koning kunnen opgelegd worden, op voorwaarde dat ook dan de Kamers hun goedkeuring betuigen, strekt de tekst ertoe het beginsel der gelijkwaardigheid van de procedures, toepasselijk zowel bij de goedkeuring als bij de opzegging, te bevestigen.

Daaruit volgt dat, wanneer een uitdrukkelijke goedkeuring zal vereist zijn om de inwerkingtreding van een verdrag mogelijk te maken, de opzegging van datzelfde verdrag ook een uitdrukkelijke goedkeuring zal vereisen. Indien de inwerkingtreding van zekere soorten van verdragen onderworpen wordt aan een bij speciale meerderheid uitgedrukte goedkeuring, zal dezelfde meerderheid zich eveneens moeten uitspreken ten gunste van de opzegging.

(1) Zie b.v. de verklaring van de Heer van Cauwelaert, Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, P.A. Kamer, 1949-1950, 8 november 1940, p. 7; P.B. Senaat, 1960-1961, n° 129, p. 1.

(2) Zie b.v. de verklaring van de Heer Paul-Henri Spaak, Minister van Buitenlandse Zaken, ter gelegenheid van de bespreking der begroting 1956, Departement Buitenlandse Zaken, P.A. Senaat 21 maart 1956, p. 906; zie ook Memorie van toelichting bij het ontwerp van verklaring tot herziening van de grondwet, P.B. Kamer, 1964-1965, n° 993/1, p. 17.

(3) Zie b.v. Dehousse F., La conclusion des traités d'après la pratique constitutionnelle et diplomatique belge, *Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris*, 1938, III, p. 88; Ganshof van der Meersch, W.J., La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international, A.D.S.P., 1952, n° 49, pp. 412-413; Mast A.J., Premier acte de la revision constitutionnelle, J.T., 1954, pp. 273-277; Rolin H., Le contrôle parlementaire de la politique internationale, Bruxelles (Institut belge de science politique), 1957, p. 89; Masquelin J., La nécessaire revision de l'article 68 de la Constitution, J.T., 1959, pp. 433-435.

(4) P.B. Kamer 1959-1960, n° 374/1, p. 4.

(5) Senaat, 1952-1953, n° 281; P.B. Kamer 1952-1953, n° 369.

(6) P.B., Senaat 1952-1953, n° 500; P.B., Kamer, 1952-1953, n° 556.

Senator Fernand Dehousse herinnerde aan deze bekommernis ter gelegenheid der bespreking van het ontwerp van wet met betrekking tot de internationale luchtvaartakkoorden die een arbitragebepaling bevatten (P.A. Senaat, 30 juni 1964, p. 174).

(7) P.B. Senaat, 1952-1953, n° 281, p. 1.

(8) Zie b.v. de vereenvoudigde procedure bij de afhandeling van aangelegenheden zonder verslag, ingevoerd door art. 57/1

van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 8 februari 1962.

(9) Zie in dit verband Dupriez L., Le rôle constitutionnel du Roi des Ministres et des Chambres dans les relations internationales, *Revue générale*, décembre 1888, p. 864; Thimus F., *Traité de droit public*, 1846, II, p. 172; Thonissen J.J., La Constitution belge annotée, 3e éd., 1899, p. 221, n° 304; Dehousse F., La ratification des Traités, Paris, 1935, p. 69; Rolin H., Le contrôle parlementaire, loc. cit., p. 89.

(10) P.B. Kamer 1963-1964, n° 847/1.

(11) P.B. Kamer 1959-1960, n° 374/1, p. 6.

(12) Zie een recent geval in verband met de verdragen voor technische bijstand: vraag van de Heren Glinne en Saintraint aan de Minister van Buitenlandse Zaken, P.A. Kamer, zitting van 20 februari 1964, pp. 3-4.

(13) In dit verband, zie Smets P., L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux, Brussel, 1964, pp. 39 en vlg.

(14) P.B. Kamer, 1952-1953, nr. 178, pp. 2-3; Ganshof van der Meersch W. J., Reflexions sur le régime parlementaire belge, Bruxelles, 1956, pp. 137-138.

(15) De Visscher P., nota in J.T., 1956, p. 341.

(16) P.B. Senaat, 1933-1934, 97; Rolin H., Le contrôle parlementaire de la politique internationale, loc. cit., p. 90; P.A. Senaat, zitting van 20 maart 1956, p. 877; Mast A., Verdragen, Administratief Lexicon, p. 14.

(17) Dehousse F., La ratification des traités, p. 69, note I; Masquelin J., R.D.P.B., nr 152; Mast A., Verdragen, loc. cit., p. 14.

(18) Zie ook Rolin H., Le contrôle parlementaire de la politique internationale, loc. cit., p. 97.

(19) P.B., Kamer, 1959-1960, n° 374/1, p. 9, 11 en 12.

(20) Deze verdragen werden volgens de traditie, en dit niet-tegenstaande de bepalingen van art. 68, 1ste al., onderworpen aan de goedkeuring van de Kamers: zie Dupriez L., loc. cit., p. 864; Thimus F., *Traité de droit public*, 1846, II, p. 172; Thonissen J.J., La Constitution belge annotée, 3e éd., 1879, p. 221 n° 304; Errera P., op. cit., p. 205; Dehousse F., La ratification des traités, Parijs, 1935, p. 69; R.P.D.B., loc. cit., nr 93 en 94; Rolin H., Le contrôle parlementaire de la politique internationale, loc. cit., p. 89. Het woord «gemeenschapsverdragen» werd niet heropgenomen.

(21) Toevoegsel bij art. 3 van de grondwet.

(22) Mc Nair, The Law of treaties, 1961, p. 99.

(23) Art. 61, alinea 3 en 4.

(24) Maar deze voorstellen zijn gestuit op het verzet van de Raad van Staat. De opwerping van de afdeling wetgeving (advies van 18 september 1950) lijkt ons niet doorslaggevend te zijn. Zie Smets Paul-F., op. cit., pp. 46-48.

(25) P.B. Kamer, 1959-1960, n° 374/1, pp. 12-13.

(26) Commissie voor internationaal recht (XV), 17 juli 1963, A/CN.4/163, tweede verslag over het verdragsrecht van Sir H. Waldock. Men vindt in dit verslag, alsmede in de vroegere verslagen van de Heren Brierly, Lauterpacht en Fitzmaurice alle inlichtingen over bibliografie en rechtsleer in verband met dit probleem.

(27) Zie De Visscher P., Les tendances internationales des Constitutions modernes R.C.A.D.I., 1952, I, vol. 80, pp. 534 en vlg.

(28) Zie De Visscher P., De la conclusion des traités internationaux. Etude de droit constitutionnel comparé et de droit international, Brussel, 1943, pp. 88-91.

(29) Zie Buch H., Evoluitie van het tractatenrecht, *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht*, 1958, n° 4, pp. 207-214; Marcus-Helmons S., Les accords en forme simplifiée et le droit constitutionnel, A.D.S.P., 1961, n° 4, pp. 293-313.

(30) Verbr. 25 nov. 1955, Pas. 1956, I, 235 en J.T., 1956, 339 en nota P.D.V. Zie ook Verbr. 27 nov. 1950, Pas. 1951, I, 180; Brussel, 1 mei 1940, Pas. 1941, II, 72; Brussel, 4 april 1949, Pas. II, 258.

(31) In een advies aan de regering van 17 april 1953 hebben de Professoren G. Dor, W.J. Ganshof van der Meersch, P. De Visscher en J. Mast het belang onderlijnd van een betere omlijning van de praktijk van de akkoorden in vereenvoudigde vorm P.B. Kamer, 1952-1953, nr. 696, p. 14. De Kamercommissie voor de herziening van de grondwet heeft dezelfde principes verdedigd in 1959 (P.B. Kamer, 1959-1960, nr. 374/1, pp. 8-9).

(32) De Visscher P., Droit et jurisprudence belges en matières d'exécution des conventions internationales, *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht* 1965, I, pp. 132 en vlg.

(33) Chailley P., La nature juridique des traités internationaux selon le droit contemporain, Parijs, 1932, p. 122; Scelle G., Cours de droit international, Parijs, 1948, p. 612; Donati, I trattati internazionali del diritto costituzionale, Torino, 1906, p. 220.

(34) Eventueel zal men verplicht zijn in die fine van deze alinea, een bepaling bij te voegen waarin voorgeschreven wordt dat de verdragen die de uitoefening van grondwettelijke bevoegdheden door internationale en supranationale organisaties toelaten, gestemd worden met een gekwalificeerde meerderheid. Indien het voorstel van de Heren Van der Mensbrugghe en Waelbroeck, waarbij een reeks verdragen die afbreuk doen aan de grondwet aan goedkeuring moeten onderworpen worden in dezelfde voorwaarden als de verdragen houdend bevoegdheidsverdracht aan volkenrechtelijke instellingen, door het colloquium weerhouden wordt, zullen deze verdragen in dit alinea moeten vermeld worden.

(35) Commissie voor internationaal recht (XIV), 26 maart 1962, A/CN.4/144, p. 14, art. 1, b.

(36) Art. 60 tot 67.

(37) Muuls F., Le traité international et la Constitution belge, R.D.I.L.C. 1934, p. 469; R.P.D.B., loc. cit. n° 127.

(38) Errera P., op. cit., p. 206 en advies van de Procureur-Generaal ter gelegenheid van Beroep, Brussel, 20 februari 1905, Pas. 1905, II, 81.

(39) P.B. Kamer, 1959-1960, n° 374/1, p. 14.

(40) Vele buitenlandse grondwetten voorzien een voorafgaandelijke parlementaire goedkeuring ter gelegenheid van een oorslogsverklaring (Nederland art. 59; Frankrijk art. 35; Italië art. 78 en 87; Ivorenkust, Dahomey, Hoge Volta en Niger, art. 42;

Gabon, art. 39; Senegal, art. 59). Deze procedure wordt aangehaald in het beknopt verslag van de politieke werkgroep belast met de voorbereiding van de grondwetsherziening (24 oktober 1963).

(41) Andere grondwetten hebben preciezere bepalingen aangenomen: Italië, art. 87, Duitse Bondsrepubliek, art. 59, 1; Denemarken, art. 19, 1^o; Oostenrijk, art. 65; Portugal, art. 81; Finland, art. 33 en 87.

(42) De bevelvoering van het leger maakt het voorwerp uit van een afzonderlijke bepaling in de Nederlandse grondwet (art. 68).

(43) De Grondwetten van Nederland (art. 68), Frankrijk (art. 15), Groot-Hertogdom Luxemburg (art. 37), Italië (art. 87), Noorwegen (art. 25) en Oostenrijk (art. 80) hebben een gelijkwaardige bepaling opgenomen.

(44) Zie nota I, p. 20.

(45) Over de juridische natuur van de goedkeuring en de daaruit ontstane betwistingen sinds 1839, zie Smets Paul F., *op. cit.*, pp. 61-69.

(46) In het verslag van 10 december 1959, voorgebracht door de Heer Mertens de Wilmars in naam der commissie voor herziening van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, werd het belang van deze opvatting onderstreept P.B. Kamer, nr. 374/1, p. 9).

(47) De praktijk in België is reeds in die zin gevestigd; zie

de wet van 4 april 1839 waarbij de Koning gemachtigd wordt het afscheidingsverdrag tussen België en Nederland te ondertekenen; wet van 5 januari 1855 (art. 3) betreffende de aanhouding van deserterende zeelieden; wet van 27 december 1870 (enig artikel) waarbij de regering gemachtigd wordt een bijlage te ondertekenen bij het handels- en zeevaartverdrag met Spanje gesloten op 12 februari 1870; de uitleveringswet van 15 maart 1874 (art. 6). De wet van 27 november 1891 (art. 28) op de openbare onderstand waarbij de Regering gemachtigd wordt met vreemde staten overeenkomsten te sluiten voor de terugzending van behoeftigen naar hun vaderland; recenter: het wetsontwerp met betrekking tot de internationale luchtvaart-akkoorden die een arbitragebepaling bevatten, P.B., Kamer, 1962-1963, nr. 645/1; dit ontwerp, gewijzigd door de Senaat op verslag van de Heer Henri Rolin, werd het wetsontwerp betreffende de internationale akkoorden die voorzien in een vreedzame beslechting van internationale geschillen. P.B., Senaat, 1963, 1964, nr. 295; Wetsontwerp tot wijziging van de wetten betreffende de verblijfsbelasting voor vreemdelingen, art. 4, § 1 P.B., Senaat 1963-1964, nr. 53, p. 5.

(48) Zie Burg. Rb., Brussel, 3 augustus 1880, B.J., 1880, kol. 1065; Nouvelles, zie Constitution, nr. 664 bis; Vauthier M., *Aritkel 68 van de Belgische Grondwet*, R.A., 1926, p. 352.

(49) Art. 62, d.

(50) Holjer, O., *Les traités internationaux*, 1928, p. 85.

HET PRIMAAT VAN HET INTERNATIONAAL OP HET INTERN RECHT

Gezamenlijk verslag voorgesteld door de Heren JEAN J. A. SALMON,
Buitengewoon Hoogleraar aan de Universiteit te Brussel en ERIK SUY,
Geassocieerd Docent aan de Universiteit te Leuven.

Inleiding

1. Het vraagstuk van het primaat van het internationaal recht op het intern recht maakte reeds het voorwerp uit van talrijke studiën. Het is één der vraagstukken die de theoretici verdelen. Ons doel is echter van geheel andere aard. Het bestaan van twee rechtsorden, een internationale en een interne, impliceert een zeker aantal praktische onderlinge verhoudingen, onder meer de mogelijkheid van conflicten tussen hun respectievelijke voorschriften (1).

2. De oplossing van dergelijke conflicten hangt hoofdzakelijk af van het systeem waarin ze zich voordoen en, in het bijzonder, van de rechtsmacht die erover moet beslissen (2).

3. Zo er op het internationaal vlak een konflikt ontstaat tussen het intern en het internationaal recht, zal dit konflikt worden beslecht door het onbetwistbaar primaat van het internationaal recht. Inderdaad, in de internationale betrekkingen wordt niet toegelaten dat een Staat zich beroept op zijn intern recht om een schending van het internationaal recht te rechtvaardigen. De internationale rechtspraak steunt eveneens op dit principe. Het Permanent Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Gerechtshof (3), de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (4) en het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen (5) hebben zich in deze zin uitgesproken.

4. De sanctie, door de internationale rechtsorde voorzien voor iedere schending der internationale voorschriften door een Staat, wegens handelingen van zijn interne machten, bestaat in de internationale verantwoordelijkheid van deze Staat. Deze verantwoordelijkheid kan worden vastgesteld door een internationale rechtsmacht waarvan de betrokken Staten de bevoegdheid hebben erkend (6).

5. De verantwoordelijkheid van de Staat inzake de schending der voorschriften van het internationaal recht kan worden vastgesteld, welke ook het intern orgaan zij dat de schending heeft begaan: de wetgevende, de uitvoerende of de rechterlijke macht. Dit is een gevolg van wat men noemt de eenheid van de Staat in het internationaal recht.

6. Deze verantwoordelijkheid kan worden opgelopen

welke ook de aard zij van de geschonden volkenrechtelijke norm: gewoonterecht of algemene rechtsbeginselen, een verdragsnorm of een regeling of beslissing van internationale organismen; de enige noodzakelijke voorwaarde bestaat in het verplichtend karakter van deze norm voor de Staat die haar schendt.

7. Zo daarentegen het konflikt tussen het internationaal en het intern recht zich manifesteert op het niveau van het intern recht, dan hangt de oplossing af van de rangorde die aan de internationale rechtsregels in het nationaal grondwettelijk systeem wordt gegeven en van de onderlinge bevoegdheidsverdeling der verschillende machten. De regeling van de scheiding der machten in het intern publiek recht zal de manier beïnvloeden waarop de rechter het vraagstuk kan oplossen in overeenstemming met de hem toegekende controlebevoegdheid op de handelingen van de wetgever en van de uitvoerende macht. Dit verklaart de verscheidenheid der oplossingen volgens de grondwettelijke systemen (7).

8. Zo gezien worden de verhoudingen tussen het internationaal en het intern recht bepaald door het intern grondwettelijk recht. Nu een herziening van de Belgische grondwet wordt overwogen, is men zich in rechterlijke (8), parlementaire (9) en politieke middelen van het probleem wel bewust, en de internationalisten kunnen ongetwijfeld samenwerken om formules uit te werken die België moeten toelaten de overeenstemming van interne rechtshandelingen met het internationaal recht te verzekeren.

9. Dit zoeken naar aangepaste formules dringt zich des te meer op daar België traditioneel toch steeds zijn internationale verplichtingen nauwgezet heeft nagekomen. Deze traditie is bijzonder levendig, om het even of het gaat over het internationaal verdragsrecht of over het algemeen internationaal recht, b.v. inzake diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden. Daarenboven moet de gehechtheid van ons land aan de vreedzame regeling der geschillen en aan de verplichte rechtsmacht van internationale instanties niet meer onderstreept worden (11).

10. Het vraagstuk was niet bijzonder nijpend voor de grondwetgever in 1830. Thans is dit echter wel het

geval. Voornamelijk op het stuk van het verdragsrecht is de toestand volkomen gewijzigd. Men stelt niet alleen een buitengewone kwantitatieve aangroei van het verdragsrecht vast ⁽¹²⁾, maar ook de kwalitatieve aspecten zijn geheel gewijzigd. Zie hier de voornaamste trekken waardoor het huidige verdragsrecht verschilt van dat van de XIXe eeuw :

a) verdragen worden niet enkel meer afgesloten over politieke vraagstukken en op het gebied van de verbindingen; het voorwerp van het verdragsrecht omvat het geheel van de interne werkzaamheden van de Staat (gezondheid, opvoeding, arbeid en tewerkstelling, landverdediging, economie, enz...);

b) de verdragstechniek heeft een grondige wijziging ondergaan in de richting van gedetailleerde en precieze conventies;

c) een groot aantal van deze verdragen hebben in de interne orde een onmiddellijke weerslag op de private personen;

d) de verdragen houdende oprichting van de E.G.K.S., de E.E.G. en de Euratom worden gekenmerkt door de techniek van overdracht van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke bevoegdheden.

11. Uit dit alles volgt dat het vraagstuk der verhoudingen tussen het intern en het internationaal recht, gezien vanuit het standpunt van het grondwettelijk recht, de jurist niet meer onverschillig mag laten. Op hem berust de taak formules voor te stellen die de aanleidingen tot conflicten tussen interne regels en internationale verplichtingen van de Belgische Staat uitschakelen of in elk geval verminderen.

12. Talrijke vreemde Staten zijn ons op deze weg voorafgegaan. Wat onze partners in de Europese Gemeenschappen betreft, stelt men vast dat vooral de Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk en Nederland thans grondwettelijke teksten hebben die het primaat van het internationaal recht verzekeren. In het Groothertogdom Luxemburg is men, door een ontwikkeling in de rechtspraak, tot een analoog resultaat gekomen ⁽¹³⁾. België is derhalve de enige lidstaat waar het grondwettelijk regime op dit gebied geen voldoening geeft ⁽¹⁴⁾. De hier geschetste ontwikkeling beperkt zich niet tot het Europa der zes. De meeste nieuwe Staten, ontstaan in een wereld waar de internationale organisatie zo belangrijk is, kennen een nauwgezette grondwettelijke regeling van de verhoudingen tussen de interne en de internationale orde; in de meeste gevallen wordt, in geval van conflict, het primaat van het internationaal recht voorzien ⁽¹⁵⁾.

13. Uit de hierboven besproken mogelijkheid voor België internationaal verantwoordelijk te worden gesteld voor een schending van de verplichtingen tegenover vreemde Staten, door één van de machten, volgt dat het vraagstuk moet onderzocht worden op een dubbel vlak :

1. met betrekking tot elk der gevestigde machten : wetgevende, uitvoerende en rechterlijke;

2. met betrekking tot ieder van de bronnen der internationale voorschriften : het algemeen internationaal recht, het verdragsrecht en het afgeleid internationaal recht.

Deze vaststelling zal het door ons in dit verslag te volgen plan bepalen. Voor elke rechtsbron zal worden onderzocht in welke mate zij door de onderscheidene interne machten wordt toegepast en in welke omstandigheden zij kan geschonden worden. Voor elk geval zullen wij concrete oplossingen trachten voor te stellen.

De voorschriften van het algemeen internationaal recht.

14. Vooreerst zullen wij onderzoeken in welke mate

elk der drie machten de regels van het algemeen internationaal recht toepast; vervolgens bespreken we de hiërarchische plaats die hun door het intern recht wordt toegekend, de konfliktmogelijkheden met het intern recht en ten slotte de oplossing die wij voor deze toestand voorstellen.

1° De wetgever.

15. Het lijdt niet de minste twijfel dat de wetgever de voorschriften van het algemeen internationaal recht toepast en interpreteert. Rechtsleer en rechtspraak hebben in ons land reeds lang erkend dat het Volkenrecht moet geëerbiedigd worden als een deel van het intern recht. Professor Paul De Visscher heeft aangetoond dat de Britse uitspraak « International law is part of the law of the land » van algemene toepassing is, ook op het vasteland ⁽¹⁶⁾.

16. Met betrekking tot hun plaats in de normenhiërarchie worden de voorschriften van het algemeen internationaal recht beschouwd als evenwaardig aan de nationale gewoonten en gebruiken. Aangezien de bevoegdheid van het Hof van Cassatie, volgens artikel 17 van de wet van 4 augustus 1832, beperkt is tot het waken over de toepassing van de Belgische wet ⁽¹⁷⁾, geniet het algemeen internationaal recht niet van de controle door het Hof van Cassatie.

Derhalve zal, in geval van conflict tussen een wet en het algemeen internationaal recht, de voorrang steeds aan de wet worden gegeven ⁽¹⁸⁾.

17. Alhoewel hetgeen voorafgaat wetenschappelijk juist is, moet men toch rekening houden met de volgende praktische overwegingen :

Eerst en vooral ontstaat het conflict wet — algemeen internationaal recht slechts zeer uitzonderlijk, en dat om twee belangrijke redenen. Vooreerst zijn de normen van het internationaal gewoonterecht zeer algemeen geformuleerd; de inhoud van deze regels is niet zeer precies vast te stellen ⁽¹⁹⁾. Zo betwist b.v. niemand het bestaan van voorrechten en onschendbaarheden ten gunste van diplomatieke ambtenaren. Toch kunnen vragen rijzen in zekere welbepaalde omstandigheden : blijft de immuniteit b.v. bestaan na het neerleggen van de functie ? Is deze immuniteit van openbare orde ? Wie kan ze opheffen ? Geldt ze eveneens voor al het personeel van het gezantschap ? Bestaat zij ten gunste van diplomaten op doorreis ?

Vervolgens zijn deze fundamentele normen van het algemeen internationaal recht diep in ons recht en in de mentaliteit van onze rechters verankerd. Deze laatste zullen steeds uitgaan van het vermoeden dat de wetgever de voorschriften van het algemeen internationaal recht niet heeft geschonden of niet heeft willen schenden. Zij interpreteren de wet in die zin dat het internationaal recht daardoor niet wordt geraakt, zelfs indien de wet in dit opzicht zeer duidelijk is ⁽²⁰⁾. Verscheidene arresten van het Hof van Cassatie bevestigen dit beginsel uitdrukkelijk; door de rechterlijke interpretatie wordt het primaat van het internationaal gewoonterecht op het intern recht verzekerd, onder meer met betrekking tot het vreemdelingenrecht ⁽²¹⁾.

2° De uitvoerende macht.

18. Hier is de toestand dezelfde als voor de wetgever. Ons is, op dit punt, geen rechtspraak van de Raad van State bekend. Doch alles wijst erop dat, zo de Raad van State zich voor dezelfde omstandigheden geplaatst ziet als de hoven en rechtbanken, hij dezelfde interpretatiemethodes zal toepassen om een konflikt tussen een regel van het algemeen internationaal recht en een intern reglement te voorkomen ⁽²²⁾.

3° De rechterlijke macht.

19. Het Hof van Cassatie heeft verklaard dat de hoven en rechtbanken «het Volkenrecht als een deel van het intern recht moeten eerbiedigen» (23). De hoven en rechtbanken passen inderdaad het Volkenrecht op tweeërlei wijze toe: hetzij door aan enkelingen rechten toe te kennen die onmiddellijk uit dit recht voortspruiten, bv. aan diplomaten (24) of aan vreemdelingen (25), hetzij als prejudiciële vraag teneinde private konflikten op te lossen. Wat deze laatste mogelijkheid betreft denke men aan de talrijke gevallen waarin de hoven en rechtbanken volkenrechtelijke regels hebben toegepast inzake oorlog, bezetting, aanhechting van grondgebied, Statenopvolging, erkenning van Staten en van regeringen, de gevolgen van het bestaan der grenzen, enz... (26).

20. Wat de interpretatie betreft bezitten de hoven en rechtbanken een zeer ruime appreciatiebevoegdheid zowel met betrekking tot het bestaan als tot de inhoud van deze rechtsnormen, aangezien zij niet het voorwerp uitmaken van een formele opname in het intern recht (27).

21. Zoals hoger gezegd, is de hiërarchische plaats welke de rechtbanken aan de regels van het algemeen internationaal recht toekennen, dezelfde als die der nationale gewoonten en gebruiken. Derhalve is de schending van het algemeen internationaal recht geen Verbrekingsmiddel, aangezien het Hof van Cassatie, op grond van artikel 17 van de wet van 4 augustus 1832, slechts vonnissen en arresten kan verbreken die uitdrukkelijk strijdig zijn met de wet. Derhalve worden de betekenis, de inhoud en het bestaan van een gewoonterechtelijke norm beschouwd als een *quaestio facti*, precies zoals de vreemde wet. Deze gelijkstelling met de vreemde wet lijkt ons echter zeer ongewenst. De vreemde wet heeft inderdaad niet tot gevolg dat de soevereiniteit van de Belgische Staat beperkt wordt; dit is nochtans wél het geval voor de regels van het algemeen internationaal recht. Het lijkt ons betreurenswaardig de werkelijke zin van normen die aan de Belgische Staat bevoegdheden toekennen, of ze beperken of begrenzen, gelijk te stellen met eenvoudige feiten.

22. Hoe kan de interne rechter het algemeen internationaal recht schenden? Zoals hierboven gezien, is zulks theoretisch mogelijk zo de rechter de voorrang zou verlenen aan een interne wet of een intern reglement op een regel van het internationaal recht. Een andere konfliktmogelijkheid kan ontstaan indien de interne rechter een norm van het algemeen internationaal recht onjuist interpreteert. Deze laatste hypothese is des te meer mogelijk aangezien het Hof van Cassatie de toepassing door de lagere rechter van het algemeen internationaal recht niet vermag te controleren. In beide voorafgaande gevallen kan deze schending door de rechter een rechtsweigering betekenen in de brede betekenis die het internationaal recht aan deze uitdrukking toekent.

23. Om de nadelen te vermijden van de hier geschetste toestanden waarbij de rechterlijke, uitvoerende en wetgevende macht de voorschriften van het algemeen internationaal recht kunnen schenden, zou de meest eenvoudige oplossing erin bestaan, in de grondwet een artikel te voorzien dat de interne rechter opdraagt de wetten slechts toe te passen op voorwaarde dat zij met de voorschriften van het algemeen internationaal recht overeenstemmen. Het hoofdzakelijk belang van deze erkenning zou erin bestaan een reeds bestaand feitelijk primaat te bevestigen. Daarenboven zou dit het Hof van Cassatie toelaten controle uit te oefenen op de toepassing van het gewoonterecht door de rechtbanken. Aldus zou het Hof het bestaan van dergelijke normen kunnen

vaststellen en hun inhoud en betekenis bepalen. Op die manier zou het Hof van Cassatie, zoals overigens talrijke vreemde opperste gerechtshoven, bijdragen tot het vastleggen en het nader bepalen van het internationaal gewoonterecht.

De internationale verdragen

24. Wij zullen opnieuw onderzoeken hoe elk der drie machten de normen van het internationaal verdragsrecht toepast, welke hun rangorde is in het intern recht, wat de konfliktmogelijkheden zijn en hoe zij kunnen opgelost worden (28).

1° De wetgever.

25. De wetgevende macht kan op drieërlei wijze de internationale overeenkomsten schenden:

a) de wetgever kan *weigeren zijn toestemming te geven aan een overeenkomst* die in de internationale orde reeds van kracht is geworden door de uitoefening der bevoegdheden welke aan de Koning inzake verdragen zijn toegekend. Inderdaad, zolang de toestemming niet is gegeven, — voor zover zij door art. 68 van de Grondwet vereist is voor de opname van het verdrag in het intern recht —, kan het verdrag terzelfdertijd van kracht zijn in de internationale orde en geen geldigheid hebben in de interne orde (29).

26. Voor deze eigenaardige toestand is een relatief eenvoudige oplossing te vinden: het volstaat een systeem uit te bouwen waardoor het verdrag in de interne en in de internationale rechtsorde op hetzelfde ogenblik van kracht wordt. De oplossing voorgesteld door de Heren Paul De Visscher en Paul Smets, in hun verslag dat gewijd is aan artikel 68 en dat aan dit colloquium is voorgelegd, heeft precies tot doel deze gelijktijdige inwerkingtreding tot stand te brengen.

b) de wetgever kan, in strijd met de bepalingen van een verdrag, *weigeren de wettelijke maatregelen te treffen waardoor zekere voorschriften in het intern recht werden opgenomen of waardoor het intern recht wordt gewijzigd*. Hij kan eveneens weigeren de kredieten te stemmen waartoe België zich verbonden heeft (30).

27. Volgens de verslaggevers moet voor een dergelijke toestand geen enkele bijzondere oplossing worden gezocht. Het mechanisme van het parlementair leven zou inderdaad moeten volstaan om de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen, om het even of de nalatigheid van de wetgever bewust of onbewust is.

28. c) ten slotte kan de wetgever *wetten uitvaardigen die strijdig zijn met bepalingen van geldige internationale verdragen*.

Deze hypothese werd zeer grondig onderzocht in de rechtsleer (31), die, naar het voorbeeld van de rechtspraak, erkent dat het verdrag, vermits het dezelfde rangorde heeft als de wet, eveneens hetzelfde gezag heeft (32). Indien er derhalve een konflikt ontstaat tussen de voorschriften van een verdrag dat door de Kamers is goedgekeurd en die van een wet, zullen de meest recente voorschriften prevaleren (33). Men moet nochtans rekening houden met de algemene instelling van de rechtspraak die, voor zover zulks mogelijk is, uitgaat van het vermoeden dat de wet de geldige internationale verdragen niet schendt (34).

Dit traditioneel standpunt zou nochtans kunnen herzien worden door onze hoven en rechtbanken en, in het bijzonder, door het Hof van Cassatie.

De heer procureur-generaal bij dit Hof heeft, in een zeer merkwuurde recente mercuriale, de rechterlijke macht ertoe uitgenodigd haar traditioneel standpunt te herzien, en een nieuwe, aan de vereisten van het moderne internationale leven aangepaste, weg op te gaan (35).

29. Bij ontstentenis van een jurisprudentiële ontwikkeling of ter ondersteuning van een dergelijke ontwikkeling, ligt ook hier de oplossing in de erkenning van het primaat van het verdrag op de wet. Indien men overigens de voorstellen aanvaardt van de heren Paul De Visscher en Paul Smets, die ertoe strekken de vankrachtwording in de internationale en de interne orde gelijktijdig te laten geschieden, schijnen ons de politieke problemen, opgeworpen door dit primaat, grotendeels uit de weg geruimd. Om welke reden immers zou de Constituante aarzelen in een grondwettelijke bepaling de rechter ertoe te verplichten de interne wetten slechts toe te passen voor zover zij overeenstemmen met geldige internationale verdragen?

30. Enerzijds is er de vrees voor de uitvoerende macht. Zal deze zich aldus geen bevoegdheden aanmatigen? Geeft men haar niet de mogelijkheid door het afschaffen van verdragen de wetten te wijzigen? Wij hebben gezien dat, dank zij het systeem voorgesteld door de Heren De Visscher en Smets, deze vrees ongegrond is, aangezien een verdrag slechts kan in werking treden of kan worden opgezegd zodra het Parlement de Executieve daartoe heeft gemachtigd.

Wat de verdragen betreft die volgens deze beide verslaggevers alleen door de Executieve kunnen afgesloten worden, zij zouden beperkt blijven voornamelijk wat hun voorwerp betreft, zodat iedere praktisch aanleiding tot conflicten uitgesloten wordt.

31. Anderzijds is er de vrees voor de rechterlijke macht. Maar is de vrees voor een «gouvernement des juges» wel gegrond? Een dergelijke «regering» zou niet overeenstemmen met de tradities van onze Hoven en Rechtbanken die de hoeders zijn van de wettelijkheid. Daarenboven zouden de gevolgen van een dergelijk controlerecht moeilijk zulke proporties kunnen aannemen. Inderdaad, ofwel heeft de wetgever geheel onbewust een wetsbepaling uitgevaardigd die strijdig is met een verdrag; is het in dat geval niet heel normaal dat de nationale rechter de gevolgen van een dergelijke vergissing verzacht? Deze hypothese is, gezien de steeds toenemende techniciteit van het internationaal verdragsrecht, de meest voorkomende. Ofwel heeft de wetgever, bij het uitvaardigen van een wet die strijdig is met het verdrag, de bedoeling het verdrag niet meer toe te passen. Is zulks het geval, dan zal de wetgever de mogelijkheid hebben om, door de methode van de tegenstrijdige handeling, vooraf het verdrag op te zeggen om vervolgens de gewenste wetten uit te vaardigen.

2° De uitvoerende macht.

32. Ook de uitvoerende macht kan, in allerlei omstandigheden, een internationale overeenkomst schenden.

33. a) Een eerste dergelijke omstandigheid doet zich voor wanneer de uitvoerende macht, op het internationaal vlak, een verdrag in werking stelt, zonder vooraf aan de Kamers de toestemming te hebben gevraagd die vereist wordt door de aard van het verdrag. Het voorstel van de heren De Visscher en Smets zal dit probleem oplossen door de gelijktijdige inwerkingstelling van het verdrag in beide rechtsorden.

34. b) Een tweede omstandigheid doet zich voor, wanneer de Executieve niet de nodige maatregelen heeft getroffen om de internationale conventies openbaar te maken die van kracht zijn in de internationale rechtsorde (36). Men weet dat deze openbaarmaking vereist wordt door artikel 129 van onze Grondwet, en bestaat in de publicatie der internationale verdragen in het Staatsblad — behoudens uitzonderingen voorzien door de wet. Eén van deze uitzonderingen betreft ondermeer het gemeenschapsrecht waarvan de publicatie in België

wettelijk wordt verzekerd door het Publicatieblad der Europese Gemeenschappen (37).

37. Het lijkt ons niet mogelijk, een remedie te voorzien tegen dit gebrek aan openbaarmaking vanwege de uitvoerende macht. Het normaal verloop van de parlementaire controle verzekert een interne sanctie voor dit verzuim. Deze sanctie is zeker onvoldoende om in alle omstandigheden de bescherming van de private belangen te verzekeren, maar zij is de enige redelijke sanctie, gezien het politiek karakter van dit prerogatief der uitvoerende macht.

36. c) Een derde omstandigheid houdt verband met de uitoefening van de reglementerende bevoegdheid. Kan de uitvoerende macht door de uitoefening van deze bevoegdheid de bepalingen van verdragen schenden? Wat de verdragen betreft waaraan het Parlement zijn goedkeuring heeft gegeven wordt in de rechtsleer aanvaard dat het primaat van het verdrag absoluut is.

Het verdrag heeft inderdaad dezelfde draagwijdte als een wet en prevaleert derhalve op de reglementen van de uitvoerende macht (38). De vernietiging ervan kan aangevraagd worden bij de Raad van State (39). Schadeloosstelling kan bekomen worden voor de hoven en rechtbanken (40).

37. De verdragen daarentegen die in het huidig grondwettelijk regime, niet door de Kamers worden goedgekeurd, worden gelijkgesteld met handelingen van de uitvoerende macht en zijn gelijkwaardig aan de reglementen van de Executieve. Het is derhalve niet onmogelijk dat een later reglement, hoewel strijdig met een verdrag, in de interne orde moet worden toegepast (41). In de toekomst schijnt ons een dergelijke konfliktmogelijkheid uitgesloten dank zij de bevestiging van het primaat van het verdrag in alle omstandigheden.

38. d) Een laatste omstandigheid waarin de uitvoerende macht een internationaal verdrag kan schenden doet zich voor als de Executieve een van kracht zijnd verdrag, dat in de interne rechtsorde is opgenomen door een toestemmingswet, opzegt (42). In hoever raakt de opzegging door de uitvoerende macht de handeling van de wetgever? Kan niet worden beweerd dat een verdrag, opgezegd in de internationale orde, nog steeds van kracht is in de interne orde? Door de voorstellen van de heren De Visscher en Smets is een dergelijke toestand niet meer te vrezen. Inderdaad, door toepassing van de leer der strijdige handeling, kan de uitvoerende macht alleen de verdragen niet meer opzeggen waarvoor de toestemming van de wetgever noodzakelijk is. Zo zij het toch mocht doen, zou de regel van het primaat een gerechtelijke controle toelaten: vernietiging door de Raad van State, schadeloosstelling door de hoven en rechtbanken.

3° De rechterlijke macht.

39. Vooraleer de gevallen te onderzoeken waarin de rechterlijke macht het internationaal verdragsrecht kan schenden, past het na te gaan in hoever deze macht in aanraking komt met internationale verdragen.

40. De rechter kan in drie omstandigheden de van kracht zijnde internationale verdragen en conventies toepassen (43):

1) wanneer het verdrag *self-executing* is.

2) wanneer het verdrag een bijzondere privaatrechtelijke toestand regelt.

3) wanneer de rechter zich op het verdrag moet steunen om een privaatrechtelijk geschil op te lossen; hij onderzoekt dan het verdrag ten prejudiciële titel.

41. De interne rechter heeft eveneens de bevoegdheid om de internationale verdragen te interpreteren (44), behalve indien deze bevoegdheid uitdrukkelijk is toegekend aan een andere rechtbank (45).

42. Hoe kan de rechterlijke macht een internationaal

verdrag schenden? Dit kan op twee manieren gebeuren, hetzij door een weigering om het verdrag toe te passen, hetzij door een verkeerde toepassing.

43. a) Het eerste geval, *weigering van toepassing*, doet zich voor in de hierboven opgesomde omstandigheden, en ook als de rechter verplicht is de wet eerder dan het verdrag toe te passen. Wij hebben een oplossing voor dit konflikt voorgesteld.

44. b) Het tweede geval, *verkeerde toepassing of verkeerde interpretatie* doet zich voor wanneer de interne rechter, in het burgerrechtelijk geschil dat hem is voorgelegd, het verdrag verkeerd toepast of interpreteert.

45. Men weet dat het Hof van Cassatie arresten en vonnissen kan verbreken die uitdrukkelijk strijdig zijn met een verdrag dat onder de vorm van een wet in de interne orde is opgenomen (46). Op deze wijze kan het Hof van Cassatie de schending van het verdrag door de rechters uitschakelen.

46. Een algemene clause, zoals door ons werd voorgesteld en op grond waarvan de interne rechtsmachten de wet slechts zouden kunnen toepassen indien zij verdragsconform is, dekt de toestand op een doeltreffender wijze dan dit thans het geval is. Inderdaad, enkel de verdragen die door een formele wet in de interne rechtsorde zijn opgenomen, zijn onderworpen aan de controle door het Hof van Cassatie. De andere verdragen ontsnappen eraan. Daarenboven vereist het Hof van Cassatie dat de geschonden wet in de voorziening wordt vermeld. De eenvoudige vermelding van het geschonden verdrag is onvoldoende (47). De redactie voorgesteld door de auteurs van dit verslag zou deze beide onvolmaaktheden opheffen.

47. Maar wat gebeurt er indien het Hof van Cassatie of de Raad van State zelf het verdrag verkeerd interpreteren? Vooraf weze onderlijnd dat, in de huidige toestand van het Volkenrecht iedere verdragspartner zelf dit verdrag interpreteert, tenzij een uitsluitende bevoegdheid aan een speciaal internationaal gerechtshof werd toegekend. Daaruit volgt dat er ongetwijfeld tegenstrijdigheden kunnen ontstaan tussen de wijzen waarop zekere verdragsbepalingen in de verschillende Staten door hun uitvoerende en rechterlijke lichamen worden geïnterpreteerd. Indien zich een dergelijke tegenstrijdigheid voordoet kunnen de partijen het geschil aan een internationaal gerechtshof voorleggen; soms zijn zij daartoe zelfs verplicht ingevolge een clause van verplichte rechtsmacht. Slechts op dat ogenblik kan men weten of de interpretatie door de hoogste rechterlijke instantie strijdig was met de tekst van het verdrag. Hieruit blijkt het relatief karakter van de uitdrukking «verkeerde interpretatie van het verdrag».

Zoals bekend kunnen de partijen daarenboven hun toevlucht nemen tot de authentieke interpretatie.

48. De auteurs van dit verslag zijn derhalve van mening dat geen enkele bijzondere bepaling van onze Grondwet moet voorzien worden om dit vraagstuk van de tegenstrijdige interpretaties op te lossen. Het Volkenrecht zelf moet daartoe de nodige technieken uitwerken of zijn toevlucht nemen tot de bestaande technieken.

De voorschriften en algemene beslissingen der internationale organisaties.

Wij zullen hiervoor hetzelfde plan volgen als voor beide voorafgaande onderdelen (48).

1° De wetgever.

49. Het bestaan van verdragen waardoor instellingen werden opgericht met zekere bevoegdheden op wetgevend, administratief en rechterlijk gebied, stelt zekere bijzondere problemen. Dit is voornamelijk het geval

voor de EGKS, EEG en EURATOM. Deze verdragen voorzien dat de algemene beschikkingen van de EGKS of de verordeningen van de EEG rechtstreeks toepasbaar zijn in elke Lidstaat vanaf hun bekendmaking in het Publicatieblad der Gemeenschappen. Deze verdragen voorzien daarenboven dat de controle der geldigheid van deze verordeningen en algemene beschikkingen in laatste instantie uitsluitend tot de bevoegdheid van het Hof van Justitie der Gemeenschappen behoort.

50. Welke is de rangorde van deze normen uitgevaardigd op grond der verdragen? De rechtsleer is het erover eens om ze dezelfde waarde toe te kennen als aan de verdragen waardoor zij worden voorzien (49). Wij bevinden ons derhalve op de drempel van een eventueel konflikt tussen een verdrag en een wet, zoals reeds hoger werd geschetst. De toepassing van het beginsel «lex posterior derogat priori» is hier, zoals men het onderlijnd heeft, bijzonder absurd. Inderdaad, de lex posterior kan nu eens een interne wet zijn, dan weer een verordening; in dit verband sprak men wel eens van het «haasje-over»-principe ... (50).

De interne rechter staat daarbij voor de onmogelijke opgave steeds de laatste lex posterior te kennen.

51. De algemene primaatsclause, door de verslaggevers voorgesteld, sluit dit probleem uit door aan de volkenrechtelijke regels, ontstaan op grond van verdragen, een grotere waarde toe te kennen dan aan de wet.

2° De uitvoerende macht.

Hier is geen enkele moeilijkheid. Artikel 107 van de Grondwet legt thans reeds aan de hoven en rechtbanken de verplichting op de besluiten en de algemene, provinciale en lokale voorschriften slechts toe te passen voor zover zij overeenstemmen met de wet. Aangezien nu de verordeningen en algemene beschikkingen van de internationale organisaties evenwaardig aan de wet worden beschouwd, erkent ons huidig grondwettelijk recht reeds het primaat van deze verordeningen en algemene beschikkingen op de algemene, provinciale en lokale verordeningen.

53. In feite wordt zulk konflikt tussen een handeling van de uitvoerende macht en een bepaling van een verordening of een algemene beschikking door de rechterlijke macht op grond van artikel 107 van de Grondwet opgelost. Dit belet de Executieve niet strijdige voorschriften uit te vaardigen. Op het intern plan kan zulks niet worden verhinderd. Op het internationaal, en voornamelijk op het Europees plan, kan dit de verantwoordelijkheid van de Staat in het gedrang brengen. Een verzuim van een Lidstaat kan inderdaad op grond der artikelen 88 (EGKS-Verdrag), 169 (EEG-Verdrag) en 141 (EURATOM-Verdrag) hetzij door de Hoge Autoriteit, hetzij door het Hof van Justitie worden vastgesteld. De lidstaat moet dan eventueel de getroffen maatregelen intrekken (51).

3° De rechterlijke macht.

54. De toepassing en de interpretatie van de rechtsnormen uitgevaardigd door de internationale organisaties (en in het bijzonder van de gemeenschapsnormen!) vallen onder de verdragen waarvoor de jurisdictieclausules methodes voorzien waardoor de éénheid in de interpretatie der verdragen wordt verzekerd. Het zou bijzonder ernstig zijn, indien interne rechtsmachten, door éézijdige interpretaties, delicate mechanismen zouden in het gedrang brengen waardoor de verdragspartners de eenvormige interpretatie trachten te verwezenlijken.

55. Ook hier dringt zich, zowel om logische als om praktische redenen, het primaat van het internationaal recht op.

* * *

Voorstel tot aanvulling van art. 107 of tot instelling van een artikel 107 bis

Art. 107 oud.

De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen slechts toe voor zover zij met de wetten overeenkomen.

Toevoeging van een tweede lid of van een artikel 107 bis.

Zij passen de wetten slechts toe voor zover zij overeenkomen met het algemeen internationaal recht alsmede met de regels vastgelegd in of op grond van vigerende en regelmatig gepubliceerde verdragen.

Commentaar

1. Zij passen . . . toe.

Onder «zij» wordt door de auteurs verstaan zowel de hoven en rechtbanken van de gerechtelijke als van de administratieve orde. In de huidige stand van ons grondwettelijk recht en van de rechtspraak van de Raad van State, is art. 107 toepasselijk op beide orden. Mocht echter beslist worden het vraagstuk der administratieve rechtsmachten in een andere titel van de grondwet te behandelen, dan zou het aangewezen zijn van artikel 107 een gemeenschappelijke bepaling te maken of dezelfde tekst te herhalen in de titel over de administratieve rechtsmachten.

2. Zij passen de wetten toe.

De formule vernoemt slechts de wetten aangezien, door toepassing van artikel 107, eerste lid, de regel *a fortiori* van toepassing zal zijn op de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen.

3. Indien zij overeenkomen.

De rechtsmachten blijven de overeenkomstigheid en de toepasselijkheid van de regels beoordelen (cfr. onze aanvullende bemerkingen *infra*).

4. Met het algemeen internationaal recht.

Noch in de rechtsleer, noch in de rechtspraak bestaat hieromtrent een geijkte terminologie; de eenen hebben het over het gemeenschappelijk internationaal recht, de anderen over de algemene regels van het internationaal recht (art. 25 van de Grondwet der Duitse Bondsrepubliek), over de algemeen erkende regels van het internationaal recht (art. 10 van de Italiaanse grondwet) (art. 9 van de Oostenrijkse grondwet).

De voorgestelde formule staat tegenover het «internationaal verdragsrecht» en omvat, in de klassieke terminologie van het internationaal publiek recht (zie art. 38 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof), de volgende bronnen: «de internationale gewoonte als bewijs van een algemene als recht aanvaarde praktijk» en «de door de beschaafde volken erkende algemene rechtsbeginselen».

5. Alsmede de regels vastgelegd in . . . verdragen.

Bedoeld zijn de verdragsbepalingen in de brede zin van het woord. Hier moet dezelfde terminologie worden gebruikt als in art. 68.

6. Of op grond van . . . verdragen.

Hierdoor worden bedoeld de normen, zoals reglementen en beslissingen van internationale organismen waaraan, door verdragen, wetgevende, administratieve en gerechtelijke bevoegdheden zijn toegekend; deze korte tussenzin is hoofdzakelijk toepasselijk op hetgeen men pleegt te noemen «het gemeenschapsrecht» voortvloeiend uit de verdragen van Parijs en van Rome.

7. Vigerende.

Dit is een grondvoorwaarde; zij heeft betrekking op de inwerkingstelling zowel op het interne als op het in-

ternationale vlak. Beide zijn noodzakelijk voor de toepassing van de voorgestelde bepaling. Beide momenten vallen normaal samen. Nochtans is het vanzelfsprekend dat, zelfs indien het verdrag het voorwerp uitmaakte van een interne bekendmaking, het geen enkel effect zal hebben op het intern vlak indien het, bij gebrek aan een voldoende aantal bekrachtigingen of toetredingen, nog niet in werking is getreden op het internationaal vlak. Omgekeerd moet een verdrag dat van kracht is op het internationaal vlak, in de interne orde bekend gemaakt zijn om tegenstelbaar te zijn aan de justitiabelen.

8. en regelmatig bekendgemaakt.

Deze formule verwijst enkel naar de bekendmaking op het interne vlak (zie art. 129 van de Grondwet). Deze voorwaarde is essentieel voor de justitiabelen. Deze formule betreft niet de eventuele bekendmakingen in de internationale orde (Recueil des Traités des Nations Unies, gepubliceerd ingevolge art. 102 van het Handvest der Verenigde Naties), derhalve indien dergelijke bekendmakingen in de interne orde erkend zijn als hebbende een intern gevolg (v.b. Publikatieblad der Europese Gemeenschappen).

Aanvullende bemerkingen.

1. Wij hebben hoger gezegd dat de rechtsmachten zowel de overeenkomstigheid als de toepasselijkheid van de regels beoordelen. Dit heeft meerdere gevolgen die hier nader worden belicht.

— Eerst en vooral passen de rechtsmachten het algemeen internationaal recht alsmede de regels vastgelegd in of op grond van verdragen *als dusdanig* toe, en niet ingevolge de interne uitvoeringsnorm (wet of resoluties, enz. . . zie art. 68).

— De voorgestelde tekst wijzigt dus automatisch artikel 17, lid 2, van de wet van 4 augustus 1832, in die zin dat, zo het Hof van Cassatie wordt belast met te waken over de strikte toepassing van de belgische wet, het daarenboven zal moeten waken over de toepassing van het internationaal recht en de absolute primauteit van deze moet verzekeren aangezien ook artikel 107 deze verplichting aan het Hof zal opleggen. Het Hof zal dus de vonnissen en arresten die strijdig zijn met het internationaal recht kunnen verbreken zonder dat de wet van 4 augustus 1832 hoeft gewijzigd.

Telkens een norm van het algemeen internationaal recht voor hen wordt ingeroepen zullen de interne rechtsmachten moeten beslissen over het bestaan, de inhoud en de betekenis van deze norm alsmede of deze laatste van belang is voor de oplossing van het geschil. Gaat het over een norm van het internationaal verdragsrecht dan zullen de rechtsmachten eveneens moeten nagaan of zij deel uitmaakt van de interne rechtsorde, welke haar betekenis is, en of zij van belang is voor de oplossing van het geschil.

Eveneens kan zich de vraag stellen of de norm van aard is om onmiddellijk rechten te doen ontstaan in hoofde van de private personen die haar inroepen (*self-executing* karakter). Deze vraagstukken moeten worden overgelaten aan de appreciatie van de interne rechtsmachten; er is geen enkele reden om ze te behandelen in de grondwet.

— Indien vastgesteld werd dat een verdragsregel toepasselijk is, dan primeert hij de wet, zelfs indien deze laatste genomen werd in uitvoering van grondwettelijke bepalingen die zekere aangelegenheden aan de wetgever voorbehouden: artikelen 5, 6 en 2, 7, 8, 94, 112, 113 en 121 van de Grondwet.

2. Zekere grondwetten (o.m. de franse grondwet en verscheidene afrikaanse grondwetten naar het franse voorbeeld opgesteld) beperken de clause der primau-

teit door een voorbehoud van wederkerigheid die volgende vorm heeft : « Les traités ou accords . . . ont une autorité supérieure à celles des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

Het inlassen van een dergelijke clausule lijkt niet gewenst. Zij werd heftig aangevochten in Frankrijk; er wordt haar onder meer verweten dat de rechter verplicht wordt, ofwel een moeilijk onderzoek in te stellen naar de oplossingen in die Staten welke met Frankrijk verdragen afsluiten, ofwel zich op dit punt te richten naar de houding van de uitvoerende macht. Deze clausule leidt overigens tot onoverkomenlijke moeilijkheden bij meerzijdige verdragen.

Wat moet ten slotte worden verstaan door « l'autre partie » ? Indien een vreemde rechtbank het verdrag niet heeft toegepast, zijn dan de voorwaarden vervuld ? Moet het gaan om de hoogste rechtsmacht van deze Staat ? Of moet het gaan om de uitvoerende macht van deze Staat ? En quid, zo de rechtsmacht het verdrag op een wijze interpreteert verschillend van de uitleg der uitvoerende macht ?

Het ligt niet in de lijn van de voorgestelde herziening, die aan de wetgever en de executieve gezamenlijk de uitoefening van de treaty making power toekennen, om aan de rechter de zorg over te laten toestanden te beoordelen die eerder afhangen van de politieke opportuniteit.

(1) Voor een algemene uiteenzetting over het vraagstuk der verhoudingen tussen het interne en het internationaal recht wordt verwezen naar de diepgaande studie van VIRALLY M., Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes, *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, Pedone, 1964.

(2) Zie SALMON J., Les antinomies en droit international public, *Dialectica*, Vol. 18, 1964, n° 1-4, pp. 285-319.

(3) Zie MAREK K., Les rapports entre le droit international et le droit interne à la lumière de la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale, *R.G.D.I.P.*, 1962, n° 2, pp. 260-298, en SUY E., Les rapports entre le droit communautaire et le droit interne des Etats membres, Université internationale de sciences comparées, Luxembourg, Centre international d'Etudes et de Recherches européennes, Cours 1964, UGA, Heule (België) 1964, p. 7.

(4) Zie rekwest n° 290/57, beslissing van 29 maart 1960, *Annuaire* 1960, blz. 221; rekwest n° 458/59, beslissing van 29 maart 1960, *Annuaire* 1960, blz. 233; rekwest n° 867/60, beslissing van 29 mei 1961, *Annuaire* 1961, blz. 277.

(5) Indien het Hof vaststelt dat een wetgevende of administratieve handeling, uitgaande van de overheden van een Lid-staat, strijdig is met het gemeenschapsrecht, is deze Staat, overeenkomstig de artikelen 86 EGKS-Verdrag, 5 EEG-Verdrag en 192 EGA-Verdrag, verplicht zowel deze handeling ongedaan te maken als de ongeoorloofde gevolgen te herstellen. Zie de zaak n° 6-60, *Humblet C.*, *Belgische Staat*, *Jurisprudentie VI*, blz. 1187.

In het arrest 26-62 van 5 februari 1963, in de zaak *Van Gend en Loos*, besliste het Hof dat artikel 12 van het Verdrag direct werking heeft en rechten schept die door de nationale rechters moeten beschermd worden. *Jurisprudentie*, IX, blz. 22-25.

Ongetwijfeld was het Hof in het arrest n° 6-64, *Costa t. E.N.E.L.*, het duidelijkst over de verhoudingen tussen het gemeenschapsrecht en het intern recht.

(6) Wat België betreft, herinnere men zich dat het de facultatieve clausule van verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof heeft onderschreven; de laatste verklaring is van 3 april 1958. Zie DE PAUW F., La Belgique et la compétence obligatoire de la Cour internationale, *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht* (B.T.I.R.) 1965-1, blz. 49 en vlg.

België ondertekende eveneens de verklaring voorzien in artikel 25, al. 1, van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens; hierdoor werd de bevoegdheid van de Commissie erkend tot kennisname van individuele klachten; de laatste verklaring is van 30 juni 1964. Ook de verklaring voorzien in 46 van dezelfde Conventie werd ondertekend; hierdoor werd de bevoegdheid van het Hof erkend; de laatste verklaring is van 10 december 1965.

Tenslotte is België gebonden door de jurisdictiebepalingen van de Verdragen houdende oprichting der Europese gemeenschappen, waarin sancties worden voorzien : art. 88 EGKS-Verdrag, art. 171 E.E.G.-Verdrag, 143 E.G.A.-Verdrag. Deze beide laatste artikelen voorzien dat « indien het Hof van Justitie vaststelt dat een Lid-Staat een der krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, is deze Staat gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie ». Zie eveneens *infra*, noot 11.

(7) Men raadplege voornamelijk volgende studies : DE VISSCHER P., Les tendances internationales des constitutions modernes, R.C.A.D.I., 1952; DE VISSCHER P., La communauté européenne du Charbon et de l'acier et les Etats membres, *Actes officiels du Congrès international d'Etudes sur la Com-*

munauté européenne du charbon et de l'acier, Milan, Giuffrè, p. 45 en vlg.; RIGAUX F., Les problèmes de validité soulevés et les principes généraux de droit international d'autre part, devant les tribunaux nationaux par les rapports juridiques existant entre la constitution de l'Etat, d'une part, et les traités « *Problèmes contemporains de droit comparé*, tome I, Institut japonais de droit comparé, Université CHUO, Tokio, 1962, pp. 179-213; HAYOIT DE TERMICOURT, Het Conflict « *Verdrag-Interne wet* », R.W., 15 september 1963, pp. 74 tot 91; Zie het hoofdstuk opgesteld door Masquelin J., en Rigaux F., in : « *les conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales* », door een interuniversitaire studiegroep van het Koninklijk Instituut voor Internationale betrekkingen, Martinus Nijhoff en IRRI, 1964, p. 169 tot 180 (IRI); zie eveneens het advies aan de regering gegeven door de H.H. Dor, Ganshof van der Meersch, P. De Visscher en Mast, *Parlementaire Bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordigers*, zitting 1952-53, n° 696; Dumon F. en Rigaux F., la Cour de Justice des communautés européennes et les juridictions des Etats-membres, A.D.S.P., tome XVIII, n° 4 en XIX, n° 1.

(8) De voornoemde mercuriale van de Heer Procureur-Generaal Hayoit de Termicourt getuigt daarvan. Zie ook de resolutie van de Commission de droit international de l'Union internationale des magistrats, Luxembourg, 13 maart 1964, en het artikel dat Dhr. F. Dumon eraan gewijd heeft, *Revue internationale de droit comparé*, 1965, n° 1, pp. 21-52.

(9) Zie voor de voorstellen betreffende een wijziging van artikel 107 van de Grondwet : Proposition relative à la revision de la Constitution de M.R. Lefebvre, J. Rey, H. Liebaert, *Parlem. besch.*, Kamer van Volksvert., zitting 1952-1953, n° 369 van 7 mei 1953, en voorstellen van Coulonvaux et Gillon, *Parlem. besch. Senaat*, zitting 1952-1953, zitting van 7 mei 1953. Deze twee voorstellen, waarvan de termen identiek zijn, steunen op de tekst ingegeven door de heer GANSHOF VAN DER MEERSCH. La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international, A.D.S.P., 1952, n° 49, pp. 350 en vlg., en speciaal p. 426.

In 1959 werd de vraag opnieuw onderzocht in het rapport opgesteld namens de Commissie tot herziening van de Grondwet door M. Mertens de Wilmars, *Parlem. besch. Kamer van Volksvert.*, zitting 1959-1960, n° 374, 1, van 10 december 1959.

(10) Zie het rapport de *synthèse des travaux du groupe de travail politique* van 24 oktober 1963 en de *Conclusions des délégués du P.S.C. et du P.S.B. sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions* van 28 januari 1965, documents, p. 35.

(11) Het moge nuttig zijn er hier aan te herinneren dat België de Algemene (herziene) Akte voor het vreedzaam oplossen der internationale geschillen van 28 april 1949 heeft ondertekend, alsmede de Europese Conventie voor het vreedzaam oplossen der geschillen van 29 april 1957 en dat het zich aangesloten heeft bij de facultatieve clausule van verplichte rechtsmacht van het P.I.G.H., dan van het I.G.H. (zie in dat verband het artikel van Dhr. F. De Pauw, La Belgique et la compétence obligatoire de la Cour internationale, B.T.I.R., 1965-1, pp. 49-87 vóór dewelke zij niet minder dan acht keren als partij is opgetreden. België maakt bovendien deel uit van 16 verdragen, die een clausule inhouden van toebedeling van rechtsmacht aan internationale jurisdicties speciaal in het leven geroepen door deze verdragen, en van 6 verdragen die jurisdicties instellen die bevoegd zijn om over de burgerlijke of politieke rechten in de zin van de Belgische Grondwet te oordelen (zie het bovengenoemde werk van IRRI, annexe 1, p. 327 tot 331).

(12) Volgens het relevé opgemaakt door Dhr. De Troyer, Liste des accords internationaux conclus par la Belgique en 1963, B.T.I.R., 1965-2 (pp. 525-540) werden alleen al in de loop van het jaar 1963 81 akkoorden door België gesloten.

(13) In Frankrijk, bevatte de Grondwet van de IVe Republiek van 27 oktober 1946 de volgende bepalingen :

Artikel 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 en assurer leur ratification ».

Artikel 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 ».

De Grondwet van de Ve Republiek van 4 oktober 1958, bepaalt in zijn artikel 55 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

In de Duitse Bondsrepubliek bepaalt de Grondwet van 23 mei 1949 in artikel 25 : « Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes ».

(14) Voor het Groot Hertogdom Luxemburg, zie : PESCATORE P., La prééminence des traités sur la loi interne selon la jurisprudence luxembourgeoise, J.T., 1953, pp. 645-646.

In « l'Impôt et la loi », *En hommage à Victor Gonthier*, 1962, p. 307, stelt Professor Ganshof van der Meersch vast dat de zes Staten die de akkoorden van Parijs en Rome hebben ondertekend, alle — behalve België — hun constitutioneel stelsel hebben aangepast aan de soevereiniteitsverzekingen die deze verdragen inhouden.

(15) De volgende staten hebben in hun grondwetten een beschikking ingelast die identiek is aan art. 55 van de Franse Grondwet van 4 oktober 1958 : Kameroen, art. 40; Ivoorkust, art. 56; Dahomey, art. 58; Opper-Volta, art. 56; Nigeria, art. 56; Gaboen, art. 79; Mauretanië, art. 46; Senegal, art. 79; Togo, art. 69; Centraal Afrikaanse Republiek, art. 39; Congo Brazzaville, art. 37; Congo-Leopoldville, art. ; Tchad, art. 72; Tunesië, art. 56; Dahomey, art. 56; Opper-Volta, art. 56; Niger, art. 169 § 3.

Zie Ganshof van der Meersch, W.J., Les tendances consti-

tutionnelles des États ayant accédé récemment à l'indépendance, *Rapports généraux au VI^e Congrès international de droit comparé*, Brussel, Bruylant, 1964, p. 648; WILSON Robert R., *International Law in New National Constitutions*, A.J.I.L., vol. 58, April 1964, number 2, p. 432-436.

(16) DE VISSCHER P., *Les tendances internationales des constitutions modernes*, op. cit., p. 526 en vlg., RIGAUX F., artikel aangehaald in *Problèmes contemporains de droit comparé*, p. 188, IRRI, *Les conséquences d'ordre interne*, op. cit., p. 180; zie ook cassatie, 25 januari 1906, Pas. 1906, I, 109: « Attendu qu'à des degrés divers le Droit des gens forme partie du Droit respectif des Nations; . . . que la Cour suprême (des E.U.) y a placé le droit coutumier au même rang que le droit des gens conventionnel et a proclamé que les cours fédérales doivent respecter le droit des gens comme une partie du droit national. Attendu que ce principe est également vrai en Belgique. . . »

(17) RIGAUX F., *ibid.*, p. 207 en 208. SIMONT H., *Des pourvois en cassation en matière civile*, Brussel 1933, n° 202. « La Cour refuse de connaître des recours ne contenant pas quelque « contravention expresse à la loi » formelle, à l'exclusion des moyens « déduits de la violation d'un principe de droit des gens et de droit international privé » (Cass. 26 nov. 1908 - Pas. 1909, I, 25). Zie ook Cass. 21 jan. 1848, Pas. I, 277.

(18) RIGAUX F., *ibid.*; DE VISSCHER P., *ibid.*, p. 531.

(19) RIGAUX F., *ibid.*, p. 212.

(20) RIGAUX F., *ibid.*, p. 212-213. DE VISSCHER P., *ibid.*, p. 527-528. IRRI, *ibid.*, p. 180.

(21) Arrest Cassatie 3 augustus 1848, Pas. 1848, I, 358, dat het recht op domicile rangschikt « parmi les droits des gens », en aldus de toepassing van artikel 11 van het Burgerlijk Wetboek afwijst; arrest. Cass. 1 okt. 1880, Pas. I, 292 dat besluit dat het recht om in rechte op te treden « est une faculté qui prend sa source dans le droit des gens dont elle dérive encore plus que dans le droit civil qui la consacre »; arrest Cass. 19 okt. 1920, Pas. 1921, I, 100, wijst erop dat geen enkel principe van internationaal recht in specie een strafrechtelijke immunitet voorhoudt; arrest Cass. 21 april 1921, Pas. 1921, I, 338, kent aan de vaderlandse het recht toe handlichting te bekomen van het sequester van zijn goederen: « Attendu que les conséquences de cette doctrine sont contraires à l'ordre juridique des États policés, où il n'y a pas de droit sans une action en justice pour en obtenir la reconnaissance ou en faire réprimer la violation ».

(22) In zijn artikel « Droit et jurisprudence belges en matière d'inexécution des conventions internationales », B.T.I.R., 1965, I, p. 125-140, wijst Dhr. Paul De Visscher erop dat men in het algemeen begrip van wettelijkheid, buiten de normen van speciaal of conventioneel internationaal recht, ook de algemene normen van internationaal gewoonterecht betreffende « pacta sunt servanda » moet insluiten.

(23) Cass. 25 januari 1906, Pas. 1906, I, 109. Erfenis van H.M. Marie-Henriette, koningin der Belgen.

(24) Wat zekere auteurs er ook mogen van denken, deze materie is niet volledig gewoonterechtelijk in het Belgisch recht; een decreet van de Nationale Conventie van 13 ventôse jaar II, gepubliceerd in België na het besluit van het Uitvoerend Directoire van 7 pluviôse jaar V, erkent in zeer brede bewoordingen de onschendbaarheid der gezanten van vreemde regeringen, en is steeds in voege in België.

Zie als toepassingen: Cass. 24 mei 1897, Pas. I, 198 en Cass. 23 mei 1898, Pas. I, 202. Nochtans is de rechtspraak, vooral die van de lagere rechtbanken, er herhaaldelijk toe gebracht de de inhoud van het gewoonterecht in verband met deze materie nauwkeuriger te bepalen. Zie, bijvoorbeeld, de beslissingen aangehaald door J. Salmon, *Les limites dans le temps de l'immunité de juridiction des agents diplomatiques, Travaux et Conférences de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles*, tome X, p. 37 en 38.

(25) Zie noot 21 supra.

(26) Zie de beslissingen aangehaald door F. Rigaux, artikel aangehaald in *Problèmes contemporains de droit comparé*, p. 206.

(27) RIGAUX F., *ibid.*, p. 206-207.

(28) Voor het geheel van dit tweede deel, wordt bijzonder verwezen naar het voornoemde artikel van Dhr. P. De Visscher, verschenen in de B.T.I.R., 1965-I, p. 125-140.

(29) DE VISSCHER P., *ibid.*, p. 126; RIGAUX F., *ibid.*, p. 199-200 en doctrine in noot aangehaald; cass. 25 januari 1906, Pas. 1906, I, 95 (obiter dictum).

WIGNY P., *Droit constitutionnel*, p. 655; SMETS P.-F., *L'assentiment des chambres législatives aux traités internationaux*, Brussel 1964, p. 68 en vlg.

(30) DE VISSCHER P., *ibid.*, p. 126-127; cass. 3 okt. 1957, Pas. 1958, I, 88; civ. Bruxelles, 27 november 1961, J.T. 1962, 46; Beroep Brussel, 4 nov. 1960, Pas. II, 225.

(31) Zie o.m.: De Visscher P., *De la conclusion des traités internationaux*, Brussel, Bruylant 1943; van dezelfde auteur: *Les tendances internationales des constitutions modernes*; op. cit., p. 555-570; De Visscher P., *Droit et jurisprudence belges en matière d'inexécution des conventions internationales*, B.T.I.R., 1955-I, p. 125-140; Dehousse F., *La ratification des traités*, p. 198-203; Hayoit de Termicourt R., voornoemde mercuriale, R.W. 1963, p. 74 tot 91; Korpelmans L., *Du conflit entre le traité international et la loi interne*, R.D.I.L.C. 1937, p. 88-143 en 310-361; Masquelin J., *L'action réciproque des traités et des lois*, A.D.S.P. 1953, p. 133-156; Muuls, *Le traité international et la constitution belge*, R.D.I.L.C., 1934, pp. 464; Rolin H., *La forme obligatoire des traités dans la jurisprudence belge*, J.T. 1953, p. 561-562; Verbaet, *Du conflit entre le traité et la loi*, J.T.O.M., 1958, p. 113-115.

(32) Over het karakter « equipollent aan de wet », zie besluiten van de H. procureur-generaal R. Hayoit de Termicourt voor Cass. 27 nov. 1950, Pas. 1951, I, 182; Rigaux F., *ibid.*, p. 198 en 209; Smets P.-F., op. cit., p. 80.

De schending of de verkeerde toepassing van een verdrag door de hoven en rechtbanken geeft mogelijkheid tot cassatie zoals de schending van een wet, Rigaux F., *ibid.*, p. 204-205, IRRI, op. cit., p. 174. De Visscher P., *ibid.*, p. 139; cass. 20 mei 1916, Pas. 1915-1916, I, 375; cass. 4 juli 1949, Pas. 1949, I, 506 -

Zie bovendien de andere arresten van het Hof van Cassatie aangehaald door P. F. Smets, op. cit., p. 84.

Nochtans moet het middel dat tegen het gezag wordt ingeroepen uitdrukkelijk de wet geviseerd hebben door dewelke de toestemming werd gegeven en waarvan de schending wordt aangevoerd: Cass. 12 juli 1923, Pas. 1923, I, 424; Cass. 25 mei 1941, Pas. I, 207.

Al wat voorafgaat betreft het verdrag dat de goedkeuring der kamers heeft verkregen; in de omgekeerde hypothese, zal de wet steeds op het verdrag primeren: De Visscher P., *ibid.*, p. 127-128 en de in noot aangehaalde rechtspraak; Hayoit de Termicourt R., voornoemde mercuriale, p. 481.

(33) IRRI, op. cit., p. 147.

RIGAUX, *ibid.*, p. 209.

DE VISSCHER P., voornoemd artikel in B.T.I.R.

Indien het verdrag na de wet tot stand komt, « stopt » het « de gevolgen van de (vroegere) wet » in de mate van zijn eigen efficiëntie: Cass. 8 jan. 1925, Pas. I, 101; Cass. 27 mei 1927, Pas. I, 240; Cass. 4 dec. 1947, Pas. I, 515.

Zie insgelijks: cass. 21 sept. 1959, Pas. 1960, I, 98; Cass. 20 juni 1962, Pas. 1962, I, 1238, Cass. 5 mei 1963, Raad van State 9 mei 1958, J.T. 1959, 511.

Indien de wet na het verdrag tot stand komt, kan de rechter zich slechts neerleggen bij de recentere wilsuiting van de wetgever.

Het arrest van het Hof van Cassatie van 26 november 1925, Pas. 1926, I, 76, waarvan de bewoordingen hernomen werden door het Hof te Brussel op 3 juli 1953 (J.T. 1953, 518), heeft volgens de meerderheid van de doctrine, dit principe stellig verkondigd: Zie Rolin F., *La force obligatoire des traités dans la jurisprudence belge*, J.T. 1953, 561, Rigaux F., op. cit., p. 211; de H. Procureur-Generaal Hayoit de Termicourt heeft in de voornoemde mercuriale, een gewaagde uitleg gegeven aan dit arrest van 1925, door het effect te beperken tot de « non-self executing »-verdragen. Deze interpretatie wordt in de doctrine bestreden, doch blijkt een aanduiding te zijn van een heroverweging van het probleem door het Hof van Cassatie: De Visscher P., B.T.I.R., p. 129; Waelbroeck M., *Le juge belge devant le droit international et le droit communautaire*, B.T.I.R., 1945-2, pp. 348-368.

Men zal in het bijzonder opmerken hoe de procureur-generaal het bedrijrig karakter heeft aangetoond van de analogie afgeleid uit het aan de rechter opgelegde verbod om de grondwettelijkheid van de wetten te beoordelen.

In twee arresten van 7 november 1961, Pas. 1962, I, 281, heeft het Hof verdragen doen primeren boven de Belgische fiscale wet zonder onderscheid te maken tussen de bepalingen van de Belgische wet die vóór of na de genoemde verdragen waren tot stand gekomen.

In een arrest van 13 april 1964, *Ananou E. Defauw en Floegerts*, heeft het Hof de toepassing der interne wet gemotiveerd door te wijzen op het niet self-executing karakter van de Internationale overeenkomst over het wegverkeer van 19 september 1949, Pas. 1964, I, 851.

(34) Zie De Visscher P., *Les tendances internationales*, op. cit., p. 564; Hayoit de Termicourt R., op. cit., p. 74; Irri, p. 175; Rigaux F., op. cit., p. 210-211, die doet opmerken dat de verzoenende interpretatie zich ook soms in de tegengestelde zin voordoet.

(35) Zie noot 33 hierboven.

In een arrest van 1927, had het Hof van Cassatie reeds verklaard dat « le droit des gens prime le droit privé national » (27 mei 1927, Pas. 1927, I, 241).

Men gaat er echter over akkoord dat het Hof het principe van het primaat op de interne wetten niet heeft willen bevestigen, Hayoit de Termicourt, voornoemd artikel, p. 482-483.

De beslissingen die het primaat van het verdrag op de Grondwet bevestigen zijn zeldzaam: Verviers, 21 april 1915, Pas. 1915-1916, III, 76. Rechtbank van Koophandel Antwerpen, 2 mei 1949, *Jurisprudence du port d'Anvers*, 1949, p. 331.

Rechtbank van Koophandel Brussel, 16 juni 1960, J.T. 1960, p. 725, met de noot van Snusny en Waelbroeck.

(36) Men zal zich herinneren dat het Hof van Cassatie in 1953 geweigerd heeft de Conventie van Mannheim van 17 oktober 1868 toe te passen, omdat zij nog niet gepubliceerd was in het Belgisch Staatsblad: Cass. 11 dec. 1953, Pas. 1954, I, 298; Zie ook Beroep Gent, 9 juni 1847, Pas. 1848, II, 44; Cass. 18 nov. 1957, motieven, Pas. 1958, I, 290.

(37) Zie De Visscher P., voornoemd artikel, B.T.I.R., p. 130-131.

Hayoit de Termicourt R., voornoemde mercuriale, J.T., p. 85.

(38) De Visscher P., *ibid.*, p. 132;

Rigaux F., *ibid.*, p. 211-212;

Irri, op. cit., p. 175;

Waelbroeck M., B.T.I.R., 1965-2, p. 348-68.

(39) Zie de beslissingen aangehaald door M. Waelbroeck, *ibid.*, n° 9. Het arrest Lippens van 13 maart 1964 (R.A.A.C.E., 194, p. 228) weigert deze bescherming toe te kennen aan een overeenkomst die niet self-executing is: « qu'il résulte de ces termes que l'article 2 n'énonce pas une règle de droit positif, mais constitue un engagement souscrit par les parties contractantes de prendre, chacune, en ce qui la concerne, s'il y échet, les mesures législatives ou réglementaires propres à assurer l'exécution; que pareil engagement ne saurait pas lui-même déroger aux lois et aux règlements; qu'il n'a d'autre portée que de lier l'Etat belge aux autres parties contractantes; que l'article 2 ne crée aucun droit ni aucune obligation pour les individus ».

(40) Waelbroeck M., *ibid.*, n° 12.

(41) De Visscher P., *ibid.*, p. 132.

(42) De Visscher P., *ibid.*, p. 132 en vlg.

(43) Rigaux F., *ibid.*, p. 193-197.

De Visscher P., *ibid.*, p. 137.

Irri, op. cit., p. 170.

(44) Rigaux F., *ibid.*, p. 202-204.

De Visscher P., *ibid.*, p. 137-138.

Irri, op. cit., p. 172-173.

(45) Art. 177 van het EEG-Verdrag en art. 150 van het Eura-

tom-Verdrag; vóór de oorlog, de gemengde arbitrale rechtbanken.

(46) Zie *supra* noot 32.

(47) Zie insgelijks noot 32 *supra*.

(48) Voor dit gedeelte wordt verwezen naar Suy E., *op. cit.*, p. 29-35. Zie tevens Suetens L.P., *The Application of Community Law in Belgium, Belgian Legal Doctrine and Administration*

of Justice, in *Common Market Law Review*, vol. II (1964-1965), p. 433-440.

(49) In Nederland staan deze normen echter op een hogere rang dan de wetten. Zie artikel 67 van de Grondwet.

(50) Braun A., in *J.T.* 1963, p. 172, hernomen door Hayoit de Termicourt, *Het konflikt . . .*, *op. cit.*

(51) Cfr. Suy E., *De internationale en Europese aansprakelijkheid der E.E.G.-Lidstaten*, in *B.T.I.R.*, 1965, I, pp. 141 en vlg.

DE AANPASSING VAN DE BELGISCHE GRONDWET AAN DE ACTUELE INTERNATIONALE WERKELIJKHEID(*)

Synthese van de werkzaamheden van het Colloquium
ingericht door het Centrum voor Internationaal Recht
van de Universiteit te Brussel

en het Centrum voor Internationaal Recht van de Universiteit te Leuven
door PAUL DE VISSCHER, Decaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Leuven

Inleiding

1. Op 6 en 7 mei 1965 hebben de Centra voor Internationaal Recht, opgericht door de Universiteiten te Brussel en te Leuven, een gezamenlijk colloquium gewijd aan het thema der aanpassing van de Belgische Grondwet aan de hedendaagse internationale toestanden. Wij nemen ons hierbij voor, uit de drie verslagen, alsmede uit de daaropvolgende discussies, de algemene strekkingen te belichten die zich geopenbaard hebben tijdens deze twee studiedagen, welke, naast verschillende leden van het Belgisch Academisch Corps, vertegenwoordigers van de Magistratuur, van de Balie en van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bijeengebracht hebben.

2. Vooraleer tot de kern van het onderwerp door te dringen, is het wellicht nuttig bondig enkele gegevens in herinnering te brengen met betrekking tot het vraagstuk van de grondwetsherziening in België.

De Belgische Grondwet, die op 7 februari 1831 werd uitgevaardigd, werd tot nog toe slechts tweemaal gewijzigd, vooreerst in 1893 en vervolgens in de loop van de jaren 1920-1921. Deze twee wijzigingen, gewettigd door redenen van interne aard, die hoofdzakelijk voortvloeiden uit de noodzakelijkheid het stemrecht uit te breiden, de samenstelling van de Senaat te wijzigen en het principe van de evenredige vertegenwoordiging in de Grondwet in te lassen, hebben geen uitwerking gehad op die artikelen van de Grondwet die betrekking hebben op de internationale verhoudingen.

Toch moet de herziening van artikel 1, die werd verwezenlijkt op 7 september 1893, in het licht gesteld worden. Op het internationale plan heeft deze herziening een dubbele weerslag gehad. Enerzijds werd, rekening houdend zowel met de definitieve verzaking door België aan elke aanspraak op Luxemburg als gevolg van de goedkeuring van het Grenzen-Verdrag van 19 april 1839 en van de ontbinding van de Duitse Statenbond in 1866, de in artikel 1 vervatte verwijzing naar de «betrekkingen van Luxemburg met de Duitse Bond» geschrapt (1). Anderzijds werd door de Grondwetgevende macht van 1893, in het vooruitzicht van een aanhechting door België van het grondgebied van de Onafhankelijke Staat Kongo (2), artikel 1 van de Grondwet aangevuld met een als volgt geformuleerde alinea 4:

«Voor de koloniën, overzeese bezittingen of be-

schermde gebieden die België kan verkrijgen, gelden bijzondere wetten. De Belgische troepen, tot hun verdediging bestemd, kunnen alleen bij vrijwillige dienstneming worden aangeworven.»

3. Bekeken vanuit het oogpunt van haar bepalingen met internationale draagwijdte, draagt de Belgische Grondwet van 7 februari 1831 het stempel van haar tijd. Zij is gegrondvest op de opvatting der nationale soevereiniteit en ingegeven door een democratisch ideaal. Het eerste van deze kenmerken komt tot uiting in de grondwettelijke bepalingen die het beginsel van de nationale soevereiniteit verkondigen (art. 25), die aan de Belgen alleen de toelating tot de openbare ambten voorbehouden, behoudens de uitzonderingen die door een wet kunnen voorzien worden voor particuliere gevallen (art. 6), of die het betreden van het nationale grondgebied door vreemde troepen afhankelijk maken van een wettelijke toelating (art. 121).

Het tweede beginsel wordt geïllustreerd door artikel 68, dat de wetgevende kamers direct doet delen in de uitoefening van het «jus tractati» door de Koning, hetzij door het sluiten van verdragen nopens de grenzen aan hun toestemming ondergeschikt te maken, hetzij door hun toestemming te vereisen opdat de «handelsverdragen en de verdragen, waardoor de Staat zou kunnen bezwaard worden of Belgen persoonlijk gebonden» uitwerking zouden kunnen hebben in de interne rechtsorde, hetzij tenslotte door te eisen dat elk verdrag hun ter kennis zou worden gebracht «zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten».

Hoe progressistisch zij ook mogen geschenen hebben op het ogenblik van hun aanneming, de Belgische grondwettelijke bepalingen, betreffende de materie der internationale betrekkingen, blijken niet meer aangepast te zijn aan de eisen van het internationale leven. Inderdaad, men kan moeilijk hun nationalistische inspiratie verzoenen met de recente tendens naar integratie der soevereiniteitsprincipes en met het aangaan van supranationale autoriteiten. Anderzijds steunt de techniek der internationale betrekkingen, zoals zij door de Grondwet werd ingevoerd, op een uitsluitend contractuele opvatting, die het bestaan en de rol van de gewoonterechtelijke en andere door de beschaaftde volkeren erkende rechtsbeginselen niet schijnt te kennen.

Bovendien is deze opvatting direct ingegeven door de dualistische doctrine, vermits zij een scheiding inhoudt tussen de internationale geldigheid der verdra-

(*) Vertaling uit het Frans.

gen en hun uitwerking in de interne rechtsorde. Tenslotte regelt de Belgische Grondwet evenmin het vraagstuk van de geldigheid der akkoorden in vereenvoudigde vorm.

4. Al deze redenen zouden de Belgische grondwetgevende macht er waarschijnlijk toe aangezet hebben onze Grondwet reeds onmiddellijk na het einde van de tweede wereldoorlog te herzien, indien binnenlandse politieke problemen niet hadden geleid tot het voortdurend uitstellen van deze herziening.

Het past inderdaad er hier aan te herinneren dat luidens artikel 131 der Grondwet, de grondwetsherziening een complexe procedure is. Vooreerst is een verklaring tot herziening vereist, die door een gewone meerderheid der twee wetgevende Kamers aangenomen wordt en waardoor de Kamers de artikelen aanwijzen die moeten gewijzigd worden. Zodra zij bekrachtigd is door de Koning, brengt de verklaring de automatische ontbinding mee van de twee wetgevende Kamers; er wordt alsdan overgegaan tot de verkiezing van nieuwe Kamers, die de gecombineerde hoedanigheden van wetgevende en van grondwetgevende Kamers bezitten. In zover de verklaring tot herziening, door de oude Kamers aangenomen, dit toelaat, kunnen de grondwetgevende Kamers, in overeenstemming met de Koning, overgaan tot de herziening van de weerhouden artikelen, maar hun beslissingen moeten genomen worden bij een dubbele twee-derden meerderheid der aanwezigen en der stemmen.

Deze herzieningstechniek welke de meerderheden, die ertoe wensen over te gaan, tot ontbinding noopt en die slechts kans biedt op succes in de mate dat men mag hopen dat de twee-derden van de nationale vertegenwoordiging de aan de macht zijnde meerderheid zullen willen steunen teneinde over te gaan tot de herziening, is moeilijk hanteerbaar in periodes van politieke spanningen; vooral wanneer de regeringsmeerderheid niet bestaat uit de combinatie van de drie nationale partijen. In dergelijke conjuncturen is het verleidelijk voor de partijen, die aan het bewind zijn, samen met het tijdstip der ontbinding ook de termijn der grondwetsherziening te verdagen, en is het niet minder aantrekkelijk door de oppositiepartij haar noodzakelijke medewerking aan de herzieningstaak slechts te ruilen voor politieke voordelen.

Zoals zij wordt opgevat en geregeld door artikel 131, kan de taak van de herziening der Grondwet niet redelijkerwijze ondernomen worden met enige kans op succes indien er geen stabiele koalitiemeerderheid is, die over een meerderheid van twee-derden van de stemmen beschikt op een ogenblik dat het land geen ernstige politieke crisis doormaakt.

Zulke voorwaarden werden sinds het einde van de tweede wereldoorlog zelden bereikt. Achtereenvolgens hebben de koningskwestie, de schoolkwestie en het — nog ergere — vraagstuk van het naast-elkaar-bestaan van twee taalgemeenschappen de Belgen verdeeld. Op verschillende tijdstippen reeds heeft deze verdeeldheid de mislukking meegebracht van pogingen tot grondwetsherziening, die nochtans de betwiste punten niet rechtstreeks raakten.

Aldus bleven zonder gevolg de verklaringen tot herziening, respectievelijk gepubliceerd op 14 april 1954 en 30 april 1958, verklaringen die er allebei ondermeer toe strekten de techniek te regelen van het overdragen der bevoegdheden aan supranationale of internationale autoriteiten, artikel 68 te herzien, dat betrekking heeft op het sluiten van verdragen, en de bepaling van artikel 1, alinea 4, met betrekking tot de overzeese gebieden te schrappen.

5. In de loop van de laatste legislatuur (1961-1965) heeft het vraagstuk van de grondwetsherziening opnieuw een acuut karakter aangenomen n.a.v. de hevige spanningen die tussen de franstalige en nederlands-talige gemeenschappen zijn ontstaan, als gevolg van de verschillende taalwetten gestemd door de meerderheid, die in 1961 werd gevormd door de Christelijke Volkspartij en de Belgische Socialistische Partij. Deze twee partijen, die in die periode over een meerderheid van twee-derden beschikten in de twee Wetgevende Kamers, hebben in de maand april 1965 een nieuwe verklaring tot herziening aangenomen, die werd gepubliceerd in het « Belgisch Staatsblad » van 17 april 1965. Deze verklaring tot herziening, die er hoofdzakelijk toe strekt het bestaan van de taalgemeenschappen te waarborgen binnen de grenzen die vastgesteld werden door de voorafgaande wetten en zekere waarborgen in te voeren tegen het risico van minorisatie gevoeld door de franstalige bevolkingsgroep, heeft het essentiële van de internationale bepalingen, die reeds begrepen waren in de verklaringen tot herziening van 1954 en van 1958 hernomen.

De verklaring tot herziening van 17 april 1965 heeft de automatische ontbinding meegebracht van de Wetgevende Kamers en, als gevolg hiervan, de organisatie van algemene verkiezingen die op 23 mei 1965 werden gehouden.

Deze laatste verkiezingen hebben het evenwicht der politieke krachten grondig gewijzigd. Inderdaad, de oude coalitie gevormd door de Christelijke Volkspartij en de Belgische Socialistische Partij heeft haar meerderheid van twee-derden — die ze in de Senaat wel heeft behouden — in de Kamer van Volksvertegenwoordigers verloren, waardoor ze in de onmogelijkheid verkeert om over te gaan tot de grondwetsherziening zonder de medewerking van een derde partij ⁽³⁾. Deze toestand heeft de langste regeringscrisis veroorzaakt die België ooit in zijn geschiedenis heeft gekend. Op het ogenblik waarop wij dit schrijven, heeft deze crisis een oplossing gevonden door de vorming van een regering die steunt op de hernieuwing van de coalitie tussen de Christelijke Volkspartij en de Belgische Socialistische Partij ^(3bis).

6. Ondanks de onzekerheid die sedert de maand mei 1965 weegt op de kansen op succes van de procedure tot grondwetsherziening, hebben de leden van de Centra voor Internationaal Recht der Universiteiten te Brussel en te Leuven het noodzakelijk geacht de aandacht der politieke middens te vestigen op het belang dat moet gehecht worden aan de herziening der artikelen die betrekking hebben op de internationale verhoudingen.

Zij zijn van mening dat deze kwesties, die tot geen enkel meningsverschil tussen de politieke partijen of tussen de taalgemeenschappen aanleiding geven, eventueel zouden kunnen gescheiden worden van de andere problemen die in discussie zijn, en dat het bijgevolg de taak van de wetenschappelijke middens is de opdracht van de grondwetgevende macht te vergemakkelijken, hetzij door uitgewerkte teksten voor te leggen, hetzij door over deze punten een ernstig gemotiveerde opvatting naar voren te brengen.

Daar het colloquium, ingericht door de Centra voor Internationaal Recht van Brussel en Leuven, heeft plaats gehad na de publicatie van de verklaring tot herziening door de oude Wetgevende Kamers, werd het opportuun geacht de werkzaamheden van het colloquium te beperken tot het onderzoek van de artikelen die werden weerhouden voor herziening door de verklaring bekendgemaakt op 17 april 1965 ⁽⁴⁾. Tenslotte past het op te merken dat het colloquium het

vraagstuk van het schrappen van alinea 4 van artikel 1 der Grondwet (dat betrekking heeft op de koloniën, overzeese bezittingen of beschermde gebieden) niet heeft behandeld, aangezien deze schrapping geen bijzondere moeilijkheden scheen te zullen veroorzaken in de grondwetgevende Kamers.

1. De opdracht van grondwettelijke bevoegdheden aan instellingen van internationaal recht

1. Gezamenlijk opgesteld door de heren Michel Waelbroeck, docent aan de Universiteit te Brussel, en Yves van der Mensbrugghe, lector aan de Universiteit te Leuven, betrof het eerste verslag, dat aan het colloquium werd onderworpen, het vraagstuk van de opdracht van grondwettelijke bevoegdheden aan instellingen van internationaal publiek recht.

Uitgaande van de vaststelling dat de bewoordingen van artikel 25 van de Grondwet luiden: « Alle machten gaan uit van de natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald », hebben de verslaggevers de vraag te berde gebracht of deze bepaling verzoenbaar is met de recente praktijk der integratieverdragen volgens dewelke aan bepaalde internationale instellingen worden toegekend normatieve, administratieve en jurisdictionele bevoegdheden, die niet alleen rechtstreekse uitwerking hebben op de Lid-Staten zelf, doch ook op hun onderdanen.

2. Deze vraag was niet nieuw. Ze was in de Belgische doctrine opgeworpen op het ogenblik van de toetreding van België tot de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, en, op het parlementaire vlak, tijdens de beraadslagingen over het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Verdrag tot instelling van een Europese Defensiegemeenschap. Terwijl de meerderheid van de doctrine ⁽⁵⁾, hierin gevolgd door de Raad van State ⁽⁶⁾, aan wie het voorontwerp van de wet houdende goedkeuring van het E.D.G.-Verdrag was onderworpen, van mening was dat het overdragen van grondwettelijke bevoegdheden aan instellingen van internationaal recht een grondwetsherziening noodzakelijk maakte, oordeelde de toenmalige parlementaire meerderheid, hoofdzakelijk behept met de vrees voor een vervroegde ontbinding, er anders over. Argumenten waren o.m.: het beginsel van de nationale soevereiniteit, uitgedrukt door artikel 25, moest gezien worden onder voorbehoud van de beperkingen voortvloeiend uit de verdragen gesloten op grond van artikel 68 van de Grondwet; het wetgevend orgaan was bevoegd om de Grondwet te interpreteren; het principe van de noodzaak en van de hoogdringendheid werd beklemtoond. Alleszins hield de parlementaire meerderheid geen rekening met de bezwaren der juristen, en gaf, met een trouwens overweldigende meerderheid, haar goedkeuring aan de verdragen tot oprichting van de E.G.K.S. en de E.D.G. Deze stellingname, die meer politiek dan juridisch was, heeft tot gevolg gehad dat de parlementaire meerderheid, die naderhand gelast was met de voorbereiding van de grondwetsherziening, voor een nieuwe moeilijkheid stond, nl. dat iedere beslissing van harentwege die ertoe strekt de herziening van artikel 25 van de Grondwet in uitzicht te stellen, het risico liep uitgelegd te worden als een erkenning *a posteriori* van de grondwettelijkheid van de stemmingen waardoor de vorige Kamers het toetreden van België tot de Europese Gemeenschappen hadden toegelaten.

Zonder aan dit debat een einde te stellen, hebben de vóór-grondwetgevende Kamers het in 1965 opdoen geacht de twijfel betreffende de vigerende

teksten op te heffen door het actuele artikel 25 van de Grondwet, dat onveranderd zal blijven, te laten volgen door een nieuwe tekst (artikel 25bis), die in uitdrukkelijke bewoordingen de mogelijkheid zal poneeren bevoegdheden toe te kennen aan supranationale of internationale gezagsorganen. Aldus zal de nieuwe tekst door de enen kunnen beschouwd worden als nieuw-gecreëerd recht en door de anderen als een eenvoudige interpretatie van de oude tekst. Alhoewel zij de juristen niet kan bevredigen, moet de compromis-oplossing, bij dewelke de vóór-grondwetgevende Kamers zijn blijven stilstaan, niettemin beschouwd worden als een politiek winstpunt.

3. Akte nemend van deze oplossing, hebben de verslaggevers, die van hun kant van mening waren dat de tekst van het oude artikel 25 zich verzette tegen de praktijk van het toekennen van grondwetgevende bevoegdheden aan instellingen van internationaal recht, aan het colloquium een voorontwerp van artikel 25bis voorgesteld, dat bestemd is om de grenzen en de voorwaarden van dergelijke toekenningen nader te bepalen. Na de voornaamste buitenlandse grondwettelijke teksten met betrekking tot dit onderwerp te hebben onderzocht, hebben de verslaggevers aan het colloquium voorgesteld de volgende teksten voor de artikelen 25bis en 68 te aanvaarden:

Art. 25 bis :

« De uitoefening van bepaalde grondwettelijke bevoegdheden kan aan internationaal publiekrechtelijke instellingen worden opgedragen. »

Art. 68, § 3, tweede en derde lid :

« De verdragen die van de Grondwet afwijken, degene die de uitoefening van bepaalde grondwettelijke bevoegdheden aan internationaal publiekrechtelijke instellingen opdragen, worden door de Kamers in de vorm van een wet goedgekeurd.

Elke wet in te voeren krachtens artikel 25 bis moet aan de aanwezigheids- en meerderheidsvoorwaarden, die voor de herziening van de Grondwet gesteld zijn, voldoen. Hetzelfde geldt voor de goedkeuringswetten van verdragen waarbij van de Grondwet wordt afgeweken. »

Terwijl het door de verslaggevers gesuggereerde artikel 25 bis er eenvoudig toe strekt het beginsel van de toelaatbaarheid der opdracht van grondwettelijke bevoegdheden aan instellingen van publiek recht te verwoorden, strekt het ontwerp van artikel 68, § 2, ertoe de voorwaarden en de procedure ervan te bepalen.

De argumenten tot de hunne makend, die in Nederland en in het Groothertogdom Luxemburg de grondwetgevende macht ertoe gebracht hebben de goedkeuring van verdragen, die een overdracht van bevoegdheden aan instellingen van internationaal publiek recht inhouden, afhankelijk te stellen van de goedkeuring door een grondwettelijke meerderheid van twee-derden, hebben de verslaggevers de aanneming voorgesteld van een gelijkaardige techniek in België, vermits elk verdrag dat dergelijke overdrachten inhoudt, bij veronderstelling een afwijking impliceert van de grondwettelijke normen die betrekking hebben op de verdeling der bevoegdheden tussen de door de Grondwet ingestelde organen.

4. De debatten die na afloop van de lezing van het rapport voorgesteld door de Heren Waelbroeck en van

worpen worden aan de uitdrukkelijke goedkeuring.

Indien zulke aanvraag ingediend wordt, wordt de goedkeuring verleend bij wijze van een besluit.

De termijn van dertig dagen bedoeld in dit artikel wordt geschorst wanneer de Kamers niet in zitting zijn. De termijn wordt gestuit in geval van ontbinding van de ene of de andere kamer.

Behalve bij hoogdringendheid, wordt bij de aanvraag tot goedkeuring een gemotiveerd advies van de Raad van State gevoegd.

§ 4. De goedkeuring door de Kamers is niet vereist voor:

1° De verdragen waarvoor dit bij de wet is bepaald;

2° De verdragen die uitsluitend betrekking hebben op de interpretatie of de uitvoering van een verdrag waarvoor de instemming der Kamers verkregen werd tenzij deze er anders zouden over beslist hebben op het tijdstip dat de instemming werd gegeven;

3° De verdragen gesloten voor een periode die een jaar niet te boven gaat, voor zover zij geen nieuwe geldelijke verplichtingen tot gevolg hebben;

4° De verdragen waarvan de sluiting, naar het advies der ministers, vergaderd in Ministerraad, een zeer dringend karakter vertoont; deze verdragen worden onmiddellijk voor goedkeuring aan de Kamers onderworpen en kunnen slechts gesloten worden onder voorbehoud van opzegging voor het geval dat de goedkeuring later zou geweigerd worden;

5° De wapenstilstanden en militaire overgaven.

§ 5. De verdragen die de goedkeuring der Kamers verkregen, kunnen slechts mits dezelfde goedkeuring opgezegd worden.

4. De eerste paragraaf strekt er eenvoudig toe, in een synthetische formule het beginsel uit te drukken dat de Koning het geheel der bevoegdheden inzake internationale betrekkingen uitoefent.

5. Paragraaf 2 van de voorgestelde tekst strekt ertoe een grondwettelijke basis te verschaffen voor de praktijk der akkoorden afgesloten zonder de persoonlijke tussenkomst van de Koning, door hem nl. toe te laten aan gezagdragers die hij speciaal aanduidt de bevoegdheid op te dragen om de Staat internationaal te binden.

Deze bepaling moet Ministers of hoge ambtenaren in de mogelijkheid stellen, «akkoorden in vereenvoudigde vorm» definitief af te sluiten.

Maar ook deze bevoegdverklaring door de Koning blijft beperkt:

a) Enerzijds is elke opdracht van ratificatie-bevoegdheid uitgesloten in die zin dat, wanneer de Hoge Contracterende Partijen uitdrukkelijk in het verdrag bepalen dat dit moet geratificeerd worden, de Koning persoonlijk zal moeten tussenkomen om aan het verdrag bindende kracht te geven op internationaal vlak.

b) Anderzijds mogen alleen definitief worden afgesloten door tussenkomst van gezagdragers daartoe gemachtigd door de Koning, de verdragen begrepen in één van de categorieën van paragraaf 4, d.w.z. de verdragen die, hetzij om reden van hun secundair belang, hetzij om reden van hun hoogdringendheid, niet moeten onderworpen worden aan de goedkeuring van de Kamers.

c) Wanneer de voorgestelde tekst ten slotte bepaalt dat slechts speciaal door de Koning aangeduide gezagdragers kunnen bevoegd verklaard worden dan is dat slechts een precisering van het feit dat de koninklijke machtiging geen algemene of permanente draagwijdte zal mogen krijgen.

Alhoewel alle leden van het colloquium van mening

waren dat in artikel 68 een tekst moest ingelast worden, waardoor de Koning uitdrukkelijk werd gemachtigd zekere organen bevoegd te verklaren om de staat op definitieve wijze te binden bij wijze van verdragen, waren er toch enkele bezwaren tegen de voorgestelde formulering.

Enkele deelnemers meenden dat de tekst te restrictief was, wegens het feit dat hij voor de Koning de mogelijkheid uitsluit de bevoegdheid om België internationaal te verbinden op te dragen aan speciaal aangeduide organen behalve dan voor die verdragen die in de toekomst zouden vrijgesteld zijn van elke goedkeuring van de wetgevende Kamers.

Er werd ook kritiek geleverd op de formulering van § 2 volgens dewelke de Koning de bevoegdheid om verdragen op onherroepelijke wijze te sluiten zou mogen opdragen aan «speciaal aangeduide gezagdragers». Er werd opgemerkt dat de beneficiarissen der opdracht niet noodzakelijk «gezagdragers» zouden zijn in de eigenlijke zin van het woord en dat het eventueel een internationale instelling zou kunnen zijn. Tenslotte waren zekere leden van het colloquium de mening toegedaan dat het systeem der verslaggevers onnodig ingewikkeld was, daar het een speciale delegatie impliceerde voor elk geval.

Rekening houdend met deze verschillende opmerkingen, hebben de verslaggevers zich akkoord verklaard met de volgende suggestie van Professor Salmon: «De Koning sluit de verdragen. In sommige door hem bepaalde gevallen worden ze afgesloten met zijn toestemming. Zo nodig worden ze door de Koning bekrachtigd.»

6. Paragraaf 3 van het door de verslaggevers aan het colloquium voorgestelde ontwerp heeft een dubbele draagwijdte:

Enerzijds strekt het ertoe elke betwisting betreffende de gevolgen van de parlementaire goedkeuring in de interne rechtsorde, zowel als in de internationale orde uit te schakelen. De goedkeuring ⁽¹³⁾ zal, in de voorgestelde tekst, bestaan uit een voorafgaande toelating tot het afsluiten van het verdrag en dus zowel de machtiging tot het afsluiten als die tot het van kracht worden van het verdrag in de interne rechtsorde behelzen, met als enige voorwaarde de werkelijke totstandkoming van het verdrag. Aldus zal er een einde gesteld worden aan de breuk die de dualistische rechtsleer ingevoerd had, door de bindende kracht van de verdragen in de internationale rechtsorde en hun bindende kracht in de interne rechtsorde tegenover elkaar te stellen ⁽¹⁴⁾.

Anderzijds strekt het ontwerp ertoe de procedure van tussenkomst der wetgevende Kamers met betrekking tot verdragen op gevoelige wijze te vereenvoudigen en te verhaasten.

Volgens de door de verslaggevers voorgestelde tekst zullen alle verdragen in de toekomst onderworpen zijn aan de voorafgaande goedkeuring der wetgevende Kamers, met uitzondering van de in paragraaf 4 opgesomde gevallen. In plaats van de voorrechten van de Kamers met betrekking tot de controle over de buitenlandse betrekkingen te beperken, breidt het voorstel deze voorrechten juist uit, door het in het huidige artikel 68 uitgedrukte beginsel, volgens hetwelk alleen de verdragen die speciaal opgesomd worden in de alinea's 2 en 3 moeten onderworpen worden hetzij aan de goedkeuring der Kamers, hetzij aan de voorafgaande stemming van een wet, prijs te geven.

Zo de verruiming van de parlementaire controle inzake internationale verdragen ten volle verantwoord is, zowel in het licht van het soevereiniteitsprincipe als

om reden van de belangrijke plaats die de verdragen bekleden in de juridische rangorde waaraan België en de Belgen zijn onderworpen, dan moet men toch vermijden door het aannemen van omslachtige procedures — gelijkend op die voor totstandkoming van wetten — de parlementaire werkzaamheden nodeloos te belemmeren en daardoor het van-kracht-worden van de verdragen waarbij België betrokken is te vertragen.

Deze dubbele reden — van logische en van praktische aard — heeft de verslaggevers ertoe gebracht drie verschillende wijzen van goedkeuring door de wetgevende Kamers van de verdragen te suggereren :

a) *De goedkeuring onder de vorm van een wet.*

Deze procedure, die in België traditioneel geworden is, terwijl in principe geen enkele grondwettelijke tekst ze oplegde, moet voorbehouden blijven voor de verdragen die de Staat de meest ernstige verplichtingen opleggen, te weten de vredesverdragen, de grensverdragen en de verdragen die uitoefening van zekere grondwettelijke bevoegdheden door internationale en supranationale organisaties toestaan.

b) *de goedkeuring onder de vorm van een uitdrukkelijk besluit der beide Kamers.*

c) *de stilzwijgende goedkeuring na het verstrijken van dertig dagen na neerlegging van het verdrag op de burelen van de Kamers.*

Deze twee wijzen van goedkeuring worden voorgesteld voor de « andere verdragen ». In het stelsel dat door de verslaggevers wordt gesuggereerd, zal ieder der Kamers het recht hebben tot een debat en tot de stemming van een uitdrukkelijk besluit over te gaan, vermits de voorgestelde tekst aan één tiende van de ene of de andere Kamer het recht toekent een beroep te doen op de procedure van « uitdrukkelijke goedkeuring ». Het is bovendien voorzien dat de termijn van 30 dagen, waarvan de beëindiging de stilzwijgende goedkeuring meebrengt, geschorst wordt wanneer de Kamers niet in zitting zijn en dat hij gestuit wordt in geval van ontbinding van één der twee Kamers.

Daar ten slotte de verdragen, onderworpen aan de uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van de Kamers, niet meer moeten voorgesteld worden onder de vorm van een wetsvoorstel, hebben de verslaggevers het nuttig geacht uitdrukkelijk te voorzien dat deze verdragen zouden onderworpen worden, behalve bij hoogdringendheid, aan het gemotiveerd advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State.

In de loop der debatten die op de uiteenzetting van dit deel van het verslag volgden, heeft Prof. Rolin de mening geuit dat de invoering van een drievoudige goedkeuringsprocedure (wet - besluit - stilzwijgende goedkeuring) onnodig ingewikkeld was en dat de invoering van een dubbele procedure bestaande uit de stemming van een uitdrukkelijk besluit of de stilzwijgende goedkeuring volledig zou beantwoorden aan de gestelde eisen. De verslaggevers hebben zich bij dit voorstel aangesloten en hebben voorgesteld de in voorontwerp zijnde tekst in de volgende termen op te stellen :

« Onder voorbehoud van de gevallen voorzien in § ..., kan geen enkel verdrag bekrachtigd of op onherroepelijke wijze gesloten worden zonder de goedkeuring der Kamers.

» De vredesverdragen, de verdragen die de grenzen van het grondgebied wijzigen of die afgesloten worden krachtens artikel 25 bis en de verdragen die afwijken van de Grondwet krijgen de goedkeuring van de Kamers in de vorm van een besluit.

» Dit besluit wordt aangenomen in de voorwaarden

bepaald door artikel 131, alinea 5, wanneer artikel 25 bis toegepast wordt of wanneer de goedkeuring een verdrag betreft dat afwijkt van de Grondwet.

» De goedkeuring van de Kamers met andere verdragen dan diegene die opgesomd worden in de voorgaande alinea wordt verkregen, indien niet binnen een termijn van 30 dagen na kennisgeving ervan aan de leden der Kamers, door ten minste één tiende der leden van één der Kamers de wens wordt uitgedrukt dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring zal onderworpen worden.

» De termijn van dertig dagen bedoeld in dit artikel wordt geschorst wanneer de Kamers niet in zitting zijn. De termijn wordt gestuit in geval van ontbinding van de ene of de andere Kamer.

» Behalve bij hoogdringendheid, wordt bij de aanvraag tot goedkeuring een gemotiveerd advies van de Raad van State gevoegd.»

Dit systeem mag zeer soepel genoemd worden, vermits het één tiende der leden van de ene of de andere Kamer in staat stelt de uitdrukkelijke goedkeuring te eisen voor om het even welk verdrag.

Er werd slechts bezwaar gemaakt door één enkel lid van het colloquium, dat de vrees heeft uitgedrukt dat het door sommige politieke partijen of parlementaire groepen zou gebruikt worden als obstructiemiddel⁽¹⁶⁾. Men zal opmerken dat, krachtens dit amendement, de termijn van 30 dagen, waarvan de beëindiging de stilzwijgende goedkeuring meebrengt, zal berekend worden vanaf de dag van de « kennisgeving van het verdrag aan de leden van de Kamers » en niet vanaf de dag van de neerlegging van het verdrag op de burelen van de Kamers. Dit systeem, dat op concrete wijze zal moeten uitgewerkt worden door de reglementen der beide Kamers, leek meer geschikt om een daadwerkelijke kennisneming van het verdrag door de parlementairen te verzekeren, hetgeen niet noodzakelijk wordt verzekerd door de techniek van de neerlegging.

7. In verband met de paragraaf die gewijd is aan de opsomming der verdragen die, in de toekomst, zouden moeten kunnen afgesloten worden zonder parlementaire goedkeuring, hebben alle leden van het colloquium erkend dat de opsomming in het project der verslaggevers overeenstemde met de huidige praktijk, en de nieuwe eisen van het internationale leven. Nochtans werd door enkele leden voorbehoud gemaakt betreffende de volgende punten :

1° De notie van verdragen « die uitsluitend betrekking hebben op de interpretatie of de uitvoering van een verdrag waarvoor de goedkeuring der Kamers verkregen werd », leek bepaalde leden van het colloquium nogal gevaarlijk. Een der aanwezigen heeft gesuggerd dat de Raad van State zou oordelen over deze kwalificering. Anderen hebben voorgesteld dat men de verdragen die deel uitmaken van deze categorie, zou meedelen aan de Kamers. De verslaggevers hebben echter hun oorspronkelijk voorstel behouden, omdat zij meenden dat men in dergelijke aangelegenheden vertrouwen moet schenken aan de regering die verantwoordelijk is t.o.v. de Kamers.

2° Wat de soort van verdragen betreft die, om reden van hun uiterste hoogdringendheid, door een beslissing van de uitvoerende macht aan de procedure van de goedkeuring der Kamers zouden kunnen onttrokken worden, hebben verschillende leden van het colloquium de vrees uitgedrukt dat de regering op arbitraire wijze zou kunnen gebruik maken van deze procedure. Bovendien werd er opgemerkt dat het onlogisch was bij het begin van de paragraaf te verklaren dat de ver-

dragen, die deel uitmaken van deze categorie, zouden vrijgesteld worden van de goedkeuring der Kamers om daarna, in het corpus van de formulering, te verklaren dat de verdragen, die op die manier definitief werden afgesloten, «onmiddellijk voor goedkeuring aan de Kamers onderworpen worden en slechts kunnen gesloten worden onder voorbehoud van opzegging voor het geval dat de goedkeuring later zou geweigerd worden». Deze critiek uitgebracht door de Heer Rousseau, Substituut van de Auditeur bij de Raad van State, heeft hem ertoe aangezet voor te stellen dat het vraagstuk van de dringende verdragen zou geregeld worden door een afzonderlijke paragraaf die als volgt is voorgesteld:

«De verdragen waarvan het sluiten, naar het advies van de Ministerraad, een zeer dringend karakter vertoont, kunnen bekrachtigd of op definitieve wijze gesloten worden onder voorbehoud van hun opzegging voor het geval dat de Kamers hun goedkeuring zouden weigeren.»

Bij gebrek aan tijd heeft het colloquium de gelegenheid niet gehad zich over dit amendement uit te spreken.

8. Wat de opzegging van verdragen betreft, zijn verschillende deelnemers van oordeel dat de theorie van de tegengestelde handeling impliceert dat voortaan de opzegging van verdragen zou onderworpen worden aan de goedkeuring van de Kamers.

Andere deelnemers zijn intengedeel de mening toegedaan dat, vermits de Koning de verdragen sluit, de nieuwe procedure die met betrekking tot de «goedkeuring» der Kamers voorgesteld wordt, de aard zelf van hun tussenkomst niet zal wijzigen: deze tussenkomst zal beperkt blijven tot de gevolgen van het verdrag in de interne wetgevende orde.

In het bijzonder zal de opzegging van verdragen, wanneer zij juridisch mogelijk is in het internationaal recht, een wapen blijven dat zonder verwijl zal kunnen gehanteerd worden in de loop van onderhandelingen betreffende de verlenging of de hernieuwing van een internationale verbintenis.

De meerderheid van de deelnemers staat gunstig tegenover het beginsel van het project dat ertoe strekt in deze materie de theorie van de tegengestelde handeling toe te passen. Volgens de verslaggevers dringt de parlementaire goedkeuring zich des te meer op, daar, in het nieuwe stelsel, de goedkeuring der wetgevende Kamers een voorwaarde zal worden voor de internationale geldigheid van de verdragen.

Als antwoord op een vraag van de Heer Waelbroeck, hebben de verslaggevers gepreciseerd dat, althans volgens hen, de nieuwe opzeggingstechniek tevens van toepassing zou zijn op de verdragen afgesloten vóór het van-kracht-worden van de nieuwe grondwettelijke teksten.

Op aanvraag van Professor Salmon werd er ten slotte verduidelijkt dat de techniek van stilzwijgende goedkeuring zowel voor het opzeggen als voor het sluiten van verdragen zou kunnen toegepast worden.

III. Het primaat van het internationale op het interne recht

1. Het was de taak van de H. Jean Salmon, buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit te Brussel, en van de H. Erik Suy, geassocieerd docent aan de Universiteit te Leuven, aan het colloquium een tekst voor te stellen, bestemd om het daadwerkelijk primaat van de normen van het internationaal recht op die van de interne rechtsorde te verzekeren.

Na eraan herinnerd te hebben dat het probleem slechts bestaat voor zover het opgeworpen wordt op het interne vlak, hebben de verslaggevers de evolutie beschreven van de opvattingen die de rechtsleer, de parlementaire (17) en de rechterlijke middens (18) er in België geleidelijk toe gebracht hebben de stelling te aanvaarden dat het primaat van het internationaal recht op het interne recht zou gesanctioneerd worden door een techniek van jurisdictionele controle.

Deze evolutie werd begunstigd door de grondwettelijke hervormingen verwezenlijkt in al de landen-leden van het Europa der Zes, en de ontwikkeling van een supranationale rechtsorde. Zij heeft haar uitkomst gevonden in de verklaring tot herziening gepubliceerd op 17 april 1965, luidens dewelke «er reden bestaat tot herziening van titel III, hoofdstuk IV van de Grondwet, door inlassing van een artikel 107 bis betreffende conflicten tussen wettelijke of reglementaire bepalingen van intern recht en bepalingen van internationaal recht of van gemeenschapsrecht» (19).

2. Na op gedetailleerde wijze de houding te hebben bestudeerd, die in het huidige grondwettelijke systeem door de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke machten aangenomen wordt (20) ten opzichte van de verdragen, van de normen van het internationaal recht in het algemeen en van de verordeningen en algemene beslissingen van internationale organisaties, hebben de verslaggevers aan het colloquium de inlassing in de Grondwet voorgesteld van een artikel 107 bis dat als volgt is opgesteld:

«Zij (de hoven en rechtbanken) passen de wetten slechts toe voor zover zij overeenkomen met het algemeen internationaal recht alsmede met de regels vastgesteld in of op grond van vigerende en regelmatig gepubliceerde verdragen.»

3. In hun commentaar over de draagwijdte van deze tekst, onderwierpen de verslaggevers de volgende verklaringen aan het colloquium:

a) Zij passen slechts toe:

Met «zij» worden door de auteurs bedoeld de hoven en rechtbanken zowel van de gerechtelijke als van de administratieve orde. In de huidige stand van ons grondwettelijk recht en van de rechtspraak van de Raad van State, is artikel 107 toepasselijk op beide orden. Mocht echter beslist worden het vraagstuk der administratieve rechtsmachten in een andere titel van de Grondwet te behandelen, dan zou het aangewezen zijn van artikel 107 een gemeenschappelijke bepaling te maken of dezelfde tekst te herhalen in de titel over de administratieve rechtsmachten.

b) Zij passen de wetten toe:

De formulering vernoemt slechts de wetten aangezien, door toepassing van de eerste paragraaf van artikel 107, de regel *a fortiori* van toepassing zal zijn op de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen.

c) indien zij overeenkomen:

De rechterlijke machten blijven bevoegd om de overeenstemming en de toepasselijkheid van de regels te beoordelen (cfr. de aanvullende opmerkingen *infra*).

d) met het algemeen internationaal recht:

Noch in de rechtsleer, noch in de rechtspraak bestaat hieromtrent een geijkte terminologie; de enen hebben het over het gemeenschappelijk internationaal recht, de anderen over de algemene regels van het internatio-

naal recht (art. 25 van de Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek), over de algemeen erkende regels van het internationaal recht (art. 10 van de Italiaanse Grondwet en art. 9 van de Oostenrijkse Grondwet).

De voorgestelde formule staat tegenover het «internationaal verdragsrecht» en omvat, in de klassieke terminologie van het internationaal publiek recht (zie art. 38 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof), de volgende bronnen: «de internationale gewoonte als bewijs van een algemene, als recht aanvaarde praktijk» en «de door de beschaafde volkeren erkende algemene rechtsbeginselen».

e) *alsmede de regels die vastgesteld worden door verdragen:*

Bedoeld zijn de verdragsbepalingen in de ruime zin van het woord. Hier moet dezelfde terminologie worden gebruikt als in art. 68.

f) *of op grond van... verdragen:*

Hiermee worden bedoeld de normen, zoals reglementen en beslissingen, van internationale organisaties waaraan, door verdragen, wetgeving, administratieve en rechterlijke bevoegdheden zijn toegekend; deze korte tussenzin is hoofdzakelijk toepasselijk op hetgeen men pleegt te noemen «het gemeenschapsrecht» voortvloeiend uit de verdragen van Parijs en van Rome.

g) *vigerende:*

Dit is een essentiële voorwaarde; zij heeft betrekking op het van-kraft-worden zowel op het interne als op het internationale vlak. Beide zijn noodzakelijk voor de toepassing van de voorgestelde bepaling. Beide momenten vallen normaal samen. Het is nochtans vanzelfsprekend dat, zelfs indien het verdrag het voorwerp uitmaakte van een interne bekendmaking, het geen enkel effect zal hebben op het interne vlak indien het, bij gebrek aan een voldoende aantal bekrachtigingen of toetredingen, nog niet in werking is getreden op het internationaal vlak. Anderzijds moet een verdrag dat van kracht is op het internationaal vlak, in de interne orde bekend gemaakt zijn om tegenstelbaar te zijn aan de justitiabelen.

h) *en regelmatig gepubliceerd:*

Deze formulering verwijst enkel naar de bekendmaking op het interne vlak (zie art. 129 van de Grondwet). Deze voorwaarde is essentieel voor de justitiabelen. Deze formulering slaat niet terug op eventuele bekendmakingen in de internationale orde (Recueil des Traités des Nations Unies, gepubliceerd krachtens art. 102 van het Handvest der Verenigde Naties), behalve indien door de interne orde erkend wordt dat dergelijke bekendmakingen een interne weerslag hebben (b.v. Publikatieblad der Europese Gemeenschappen).

4. Bij deze algemene opmerkingen, hebben de verslaggevers de volgende verduidelijkingen gevoegd:

a) Wij hebben hierboven gezegd dat de rechterlijke machten zowel de overeenstemming als de toepasselijkheid van de regels beoordelen. Dit heeft meerdere gevolgen die hier nader belicht moeten worden.

— Eerst en vooral passen de rechterlijke machten de regels van het algemeen internationaal recht en ook de regels vastgesteld door of op grond van verdragen *als dusdanig toe, en niet* krachtens de interne uitvoeringsnorm (wet of resolutie, enz., zie art. 68).

— De voorgestelde tekst wijzigt dus automatisch artikel 17, lid 2, van de wet van 4 augustus 1832, in die zin dat, zo het Hof van Cassatie wordt belast met het

waken over de strikte toepassing van de Belgische wet, het daarenboven ook zal moeten waken over de toepassing van het internationaal recht en de absolute primauteit van deze moet verzekeren, aangezien ook artikel 107 het Hof deze verplichting zal opleggen.

Het Hof zal dus de vonnissen en arresten, die strijdig zijn met het internationaal recht, moeten verbreken zonder dat de wet van 4 augustus 1832 hoeft gewijzigd.

Telkens een norm van het algemeen internationaal recht wordt ingeroepen zullen de interne rechtbanken moeten beslissen over het bestaan, de inhoud en de betekenis van deze norm en uitmaken of deze laatste van belang is voor de oplossing van het geschil. Gaat het over een norm van het internationaal verdragsrecht, dan zullen de rechterlijke machten eveneens moeten nagaan of zij deel uitmaakt van de interne rechtsorde, welke haar betekenis is, en of zij van belang is voor de oplossing van het geschil.

De vraag kan ook gesteld worden of de norm van aard is om private personen die haar inroepen bepaalde rechten te verschaffen (*self-executing* karakter). Deze problemen moeten overgelaten worden aan de beoordeling van de interne rechterlijke machten; er is geen enkele reden om ze te behandelen in de grondwet.

— Indien vastgesteld wordt dat een verdragsregel toepasselijk is, dan primeert hij op de wet, zelfs indien deze laatste voorzien werd in uitvoering van grondwettelijke bepalingen die zekere aangelegenheden uitdrukkelijk aan de wetgever voorbehouden: artikelen 5, 6 § 2, 7, 8, 94, 112, 113 en 121 van de Grondwet.

b) Sommige grondwetten (o.m. de Franse grondwet en verscheidene Afrikaanse grondwetten naar het Franse voorbeeld opgesteld) beperken de clause van de primauteit door een voorbehoud van wederkerigheid die volgende vorm heeft: «Les traités ou accords ... ont ... une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie». Het inlassen van een dergelijke clause lijkt niet gewenst. Zij werd heftig aangevochten in Frankrijk; men heeft o.m. bezwaar tegen het feit dat de rechter verplicht wordt ofwel een moeilijk onderzoek in te stellen naar de oplossingen in de Staten die met Frankrijk verdragen wensen af te sluiten, ofwel zich te richten naar de houding van de uitvoerende macht. Deze clause leidt overigens tot onoverkomelijke moeilijkheden bij multilaterale verdragen.

Wat moet ten slotte worden verstaan onder «l'autre partie»? Indien een vreemde rechtbank het verdrag niet heeft toegepast, zijn dan de voorwaarden vervuld? Moet het gaan om de hoogste rechtsmacht van die staat? Of moet het gaan om de uitvoerende macht van die staat? En wat indien de rechtsmacht het verdrag anders interpreteert dan de uitvoerende macht?

Het ligt niet in de lijn van de geplande herziening, die aan de wetgever en de executieve macht gezamenlijk de uitoefening van de «treaty-making power» toekent, om aan de rechter de zorg over te laten toestaan te beoordelen die eerder afhangen van de politieke opportuniteit.

5. Het debat over het verslag van de Heren Salmon en Suy heeft bewezen dat de quasi-unanimité der leden van het colloquium voorstander waren van het beginsel van de primaat van het internationaal op het intern recht, en zelfs van het bestaan van een jurisdictionele controle bestemd om dit primaat te verzekeren. Bepaalde deelnemers twijfelden nochtans aan de opportuniteit van de formele regeling van dit pro-

bleem door toedoen van een nieuwe grondwettelijke regel.

6. In deze zin Professor Dumon, die, in een nota overgemaakt aan de leiding van het colloquium, de opvatting verdedigde dat de door de verslaggevers voorgestelde tekst teveel eiste, door nl. het algemeen internationaal recht op voet van gelijkheid te plaatsen met het internationaal verdragsrecht, en dat deze formulering, onder deze voorwaarden, gevaar liep de meerderheid van tweederden der stemmen in de wetgevende Kamers niet te behalen. Volgens Professor Dumon is de voorgestelde tekst trouwens niet onontbeerlijk daar een normale jurisprudentiële evolutie, aangekondigd door de mercuriale van de Heer Procureur-Generaal Hayoit de Termicourt⁽²¹⁾, ertoe kan leiden het primaat van het internationaal — en meer speciaal van het communautair — recht op het interne recht te verzekeren. Bovendien zal de door de verslaggevers voorgestelde formule, door de invoering «*expressis verbis*» van de controle over de conformiteit der wetten t.a.v. het internationaal recht, tot gevolg hebben dat elke controle over de grondwettigheid van de wetten definitief onmogelijk gemaakt wordt, wat prof. Dumon ten zeerste zou betreuren.

7. De door Prof. Dumon verdedigde stelling heeft in de schoot van het colloquium weinig gunstige reacties uitgelokt. Alhoewel het niet uitgesloten is dat, naar het voorbeeld van de Luxemburgse rechterlijke macht, de Belgische rechtspraak ertoe zou komen het primaat op de interne wetten te verzekeren van de verdragen die de goedkeuring van de Kamers hebben verkregen, is het toch twijfelachtig dat dit resultaat snel zal kunnen bekomen worden. Het is nog twijfelachtiger dat het zou kunnen bekomen worden voor de verdragen die de goedkeuring van de Kamers niet verkregen hebben of voor de beginselen van het algemeen internationaal recht.

Onder deze voorwaarden, heeft de meerderheid van de leden van het colloquium geoordeeld dat men moet gebruik maken van de gelegenheid geboden door de verklaring tot herziening van de grondwet om door de hoven en rechtbanken de uitoefening van een controle, die door de eenstemmige doctrine reeds lang werd geëist, gemakkelijker te maken.

8. Ofschoon zij het eens waren met de inlassing in de Grondwet van een artikel bestemd om de hoven en rechtbanken toe te laten te waken over de conformiteit van wetten, besluiten en reglementen met het internationaal recht, hebben enkele leden van het colloquium de mening geuit dat de formule voorgesteld door de verslaggevers te zeer strijdig was met de traditionele beginselen van de scheiding der machten en van de suprematie van het wetgevend orgaan. Zo heeft b.v. Prof. Masquelin de aanneming bepleit van een meer soepele tekst die zich ertoe zou beperken een grondwettelijk vermoeden vast te stellen van conformiteit der wetten met de bepalingen van het algemeen en bijzonder internationaal recht. Volgens deze formule zou artikel 107 bis als volgt kunnen opgesteld worden:

«De wetten en de reglementen worden vermoed slechts te beschikken onder voorbehoud der regels van het algemeen internationaal recht en der regels ingevoerd door of krachtens de vigerende en regelmatig bekend gemaakte verdragen.»

Het colloquium heeft zich niet uitgesproken over deze formule, die nochtans op het verzet stuitte van de Voorzitter, de Heer Rolin, die opmerkte dat het stelsel van het vermoeden dubbelzinnig was. Ofwel is

het vermoeden *juris tantum* en in dat geval is het ontworpen artikel eigenlijk nutteloos. Ofwel is het vermoeden *juris et de jure* en in dat geval moet men konsekwent blijven en aan de hoven en rechtbanken uitdrukkelijk de bevoegdheid toekennen de toepassing te weigeren van de wetten die strijdig zijn met het internationaal recht.

9. Een ander deelnemer van het colloquium, Prof. Legros, heeft de vrees geuit dat de tekst die door de verslaggevers werd voorgesteld aan de basis zou kunnen liggen van een jurisprudentiële evolutie die de hoven en de rechtbanken er geleidelijk toe zou brengen, langs de omweg van het internationaal recht, een controle uit te oefenen op de grondwettigheid van de wetten. Dit zou gelden voor de gevallen waarin de normen van het internationaal recht identieke of gelijkwaardige grondwettelijke normen zouden dekken.

Op deze opwerping hebben de Professoren De Visscher en Waelbroeck geantwoord dat men zich moet houden aan de logica van zijn beginselen en dat men, liever dan de internationale verantwoordelijkheid van de Staat door de internationale of supranationale rechterlijke machten te laten beoordelen, dit soort conflicten zou laten oplossen door de nationale rechterlijke machten. Bovendien toont het voorbeeld van de vreemde Staten die de door de verslaggevers aangeduide weg zijn ingeslagen aan dat de nationale rechters met voorzichtigheid en beheersing de nieuwe taak kunnen vervullen die hun is toevertrouwd.

10. Daar de meerderheid van de leden van het colloquium zich uitgesproken had voor de inlassing in de Grondwet van een uitdrukkelijke bepaling bestemd om de jurisdictionele controle toe te laten over de conformiteit van de wetten met het internationaal recht, concentreerde de discussie zich op de precieze draagwijdte die men aan deze controle diende te geven. In dit verband werd er klaar gepreciseerd dat de geplande controle niet tot gevolg zou hebben dat de hoven en rechtbanken de wetten die strijdig zijn met het internationaal recht zouden mogen vernietigen. De enige bevoegdheid die door de ontworpen tekst aan de hoven en rechtbanken toegekend wordt bestaat erin hun toe te laten de toepassing te weigeren van wetten die strijdig zijn met het internationaal recht in de particuliere geschillen die bij hen regelmatig aanhangig gemaakt worden.

11. De vraag in welke mate de ontworpen tekst een weerslag zou hebben op de bevoegdheid van de Raad van State werd eveneens behandeld. Op aanvraag van Prof. P. De Visscher hebben de verslaggevers erin toegestemd dat de artikelen 107 en 107 bis uitdrukkelijk toepasselijk zouden worden verklaard op alle «rechterlijke machten», zoals het trouwens thans reeds het geval is voor artikel 107. Wat het probleem van de annulatiebevoegdheid betreft, dit valt buiten het kader van de in deze twee artikelen behandelde stof. Het zal de taak zijn van de gewone wetgever erover te oordelen of de organieke wet van de Raad van State dient gewijzigd te worden om deze hoge rechterlijke macht in staat te stellen de reglementen te vernietigen van de verscheidene administratieve gezagdragers die strijdig zouden zijn met de verdragen die, in de toekomst, niet meer goedgekeurd zullen worden door een wet.

12. Welke zijn de bepalingen van internationaal recht waarvan de miskening de interne rechtsmachten zal toelaten de toepassing van de wetten te wei-

geren? Zal het eenvoudig gaan om de internationale verdragen, ofwel eveneens om de «regels», ja zelfs om alle «bepalingen» van internationaal recht, met daaronder begrepen de bepalingen met een individueel karakter?

In een bijkomend voorstel verklaarde Prof. Dumon zich voorstander van de meest restrictieve oplossing, waarbij de jurisdictionele controle strikt beperkt wordt tot de hypothese van de schending van verdragen. Daartegenover uitte Professor Waelbroeck, hierin bijgetreden door verschillende deelnemers en door de verslaggevers, de mening dat de jurisdictionele controle in de interne rechtsorde het daadwerkelijk primaat moest verzekeren van elk internationaal recht, zowel het algemeen recht als het bijzonder, en dat niet alleen voor zijn normatieve bepalingen maar ook voor zijn bepalingen met individuele draagkracht.

(1) Raadpleeg in dit verband: THIBAUD, Ch. en HENRY, A.: «Commentaire des articles révisés de la Constitution belge d'après les discussions et les documents législatifs» — Brussel, Bruylant, 1894, pp. 30 e.v.

(2) Deze aanhechting, waarvan de eventualiteit voorzien werd door het verdrag van 4 april 1890 tussen de Onafhankelijke Staat van Kongo en de Belgische Staat, werd verwezenlijkt op 18 oktober 1908, datum waarop de Koning der Belgen tegelijkertijd de wet bekrachtigd heeft houdende goedkeuring door de Wetgevende Kamers van het Verdrag van afstand van 28 november 1907, alsmede van de wet op de Regering van Belgisch Kongo, het zgn. Koloniaal Charter.

(3) Tengevolge van de verkiezingen van 23 mei 1965 zijn de machtsverhoudingen tussen de Belgische politieke partijen als volgt:

SENAAT:	
Christelijke Volkspartij:	75 zetels
Belgische Socialistische Partij:	52 zetels
Partij voor Vrijheid en Vooruitgang:	40 zetels
Volkunie:	6 zetels
Kommunisten:	4 zetels
Front des Francophones:	1 zetel
	178 zetels

KAMER DER VOLKSVERTEGENWOORDIGERS:

Christelijke Volkspartij:	77 zetels
Belgische Socialistische Partij:	64 zetels
Partij voor Vrijheid en Vooruitgang:	48 zetels
Volkunie:	12 zetels
Kommunisten:	6 zetels
Front der Francophones:	3 zetels
Waalse Partij der Arbeiders:	1 zetel
Waals Front:	1 zetel

(3 bis) Sindsdien bestaat een nieuwe regering, gevormd uit een coalitie van de Christelijke Volkspartij met de Partij voor Vrijheid en Vooruitgang.

(4) Het is om die reden dat het colloquium ervan afgezien heeft het verslag te onderzoeken dat door de H. Pierre Mertens over het vraagstuk van het asielrecht opgesteld werd.

(5) DE VISSCHER, P.: «Le Plan Schumann et la Constitution belge», La Relève, 1951, 30 juin; DURIEUX, J.: «Le Plan Schumann et la Constitution belge», J.T. 23 décembre 1951; GANSHOF van der MEERSCH, W.J., Revue de l'Université de Bruxelles, 1950-51, p. 251, en *ibidem*, 1951-52, p. 27. Advies der professoren van grondwettelijk recht der vier Universiteiten (De Heren DOR, GANSHOF van der MEERSCH, DE VISSCHER en MAST) van 17 april 1953, verschenen in P.B., Kamer 1952-53, nr. 696.

(6) P.B. Kamer, 1952-53, nr 163, pp. 6-9.

(7) Preambule van de Franse Grondwet van de 4e Republiek van 27 oktober 1946; Artikel 53 van de Grondwet van de Franse Republiek van 4 oktober 1958; Artikel 11 van de Grondwet van de Italiaanse Republiek van 1 januari 1948; Artikel 24, al. 1 van de Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek van 23 mei 1949; Artikel 63 van de Grondwet der Nederlanden, herzien in 1956; Artikel 37, 3 en 49 bis van de Grondwet van het Groothertogdom Luxemburg, herzien in 1956.

(8) Zie b.v. de verklaring van de H. VAN CAUWELAERT, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, P.A., Kamer, 1949-50, 8 november 1949, p. 7; P.B., Senaat, 1960-1961, nr 129, p. 1.

(9) Zie b.v. de verklaring van de H. Paul-Henri SPAAK, Minister van Buitenlandse Zaken, tijdens de algemene discussie over het budget van zijn departement voor het dienstjaar 1956, P.A., Senaat, 21 maart 1956, p. 906, zie ook de memorie van toelichting van het voorstel van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet, P.B. Kamer 1964-65, nr 993/1, p. 17.

(10) Zie b.v. DEHOUSSE, F.: «La conclusion des traités d'après la pratique constitutionnelle et diplomatique belge», *Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris*, 1938, III, p. 88; GANSHOF van der MEERSCH, W.J.: «La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international», A.D.S.P., 1952, nr 412-413; MAST, A.J.: «Premier acte de la révision constitutionnelle», J.T. 1954, pp. 273-277; ROLIN, H.: «Le contrôle parlementaire de la politique internationale», Brussel (Institut belge de science politique), 1957, p. 89; MASQUELIN, J.: «La nécessaire révision de l'article 68 de la Constitution», J.T. 1959, pp. 433-435.

(11) GANSHOF van der MEERSCH, W.J.: «Réflexions sur le

régime parlementaire belge», Brussel, 1956, pp. 137-138; DE VISSCHER, Paul, Noot in J.T. 1951, p. 341; ROLIN, H.: «Le contrôle parlementaire de la politique internationale», Brussel 1957 (Institut belge de science politique), p. 90; SMETS, P.: «L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux», Brussel 1964, pp. 39 e.v.

(12) Deze tekst houdt geen rekening met de besluiten waartoe de verslaggevers, gelast met de studie van het vraagstuk der meerderheden vereist voor de goedkeuring van verdragen die afwijken van de Grondwet of die de overdracht inhouden van de uitoefening van grondwettelijke machten aan internationale organismen, gekomen zijn.

(13) Over de juridische aard van de goedkeuring en de talrijke betwistingen dienaangaande sinds 1939, zie: SMETS, Paul-F., op. cit., pp. 61-69.

(14) In zijn verslag van 10 december 1959, uitgebracht namens de Commissie tot herziening van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, had de H. Mertens de Wilmars reeds het belang onderstreept van deze opvatting (P.B., Kamer, nr. 374/1, p. 9).

(15) Zie echter de artikelen 3 en 68 met betrekking tot de verdragen houdende overdracht, ruil of toevoeging van grondgebied.

(16) Een lid van het colloquium heeft ook vastgesteld dat de procedure van de stilzwijgende goedkeuring door de reglementen der Kamers zou kunnen geregeld worden. De verslaggevers hebben dit voorstel verworpen; zij hebben hierbij doen gelden dat, enerzijds, de toepassing van het nieuwe systeem niet moest vertraagd worden door de latere aanname van een reglement, en anderzijds, dat het ten eerste wenselijk was dat de procedure van stilzwijgende goedkeuring zou identiek zijn in de belde wetgevendende Kamers.

(17) Zie voor de voorstellen betreffende een wijziging van artikel 107 van de Grondwet: Voorstel met betrekking tot de herziening der Grondwet van de Heren R. LEFEBVRE, J. REY, H. LIEBAERT, P.B., Kamer 1952-1953, nr 369 van 7 mei 1953, en voorstel van de Heren COULONVAUX en GILLON, P.B., Senaat 1952-1953, zitting van 7 mei 1953. Deze twee voorstellen, waarvan de termen identiek zijn, steunen op de tekst gesuggereerd door de Heer GANSHOF van der MEERSCH: «La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international», A.D.S.P., 1952, nr 49, pp. 350 en volg. en bijzonder p. 426.

In 1959 werd het vraagstuk opnieuw onderzocht in het verslag gemaakt in naam van de Commissie tot herziening van de Grondwet door de H. Mertens de Wilmars, P.B., Kamer, 1959-1960, nr 374, 1, van 10 december 1959.

Zie het synthese-verslag van de werkzaamheden van de politieke werkgroep van 24 oktober 1963 en de Besluiten van de afgevaardigden van de C.V.P. en van de B.S.P. over de werkzaamheden van de Commissie voor de hervorming der instellingen van 26 januari 1965, bescheiden, p. 35.

(18) De reeds vermelde mercuriale van de Heer Procureur-Generaal Hayoit de Termicourt is 'er een getuigenis van. Zie ook de resolutie van de Commissie voor internationaal Recht van de Internationale Unie van magistraten, Luxemburg, 13 maart 1964 en het artikel dat de Heer Dumon eraan gewijd heeft, *Revue internationale de droit comparé*, 1965, nr 1, pp. 21-52.

(19) Er moet herinnerd worden aan de uitdrukkelijke bepaling van art. 107 van de Grondwet «De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen slechts toe voor zover zij met de wetten overeenkomen». Deze tekst, die bij wijze van uitzondering, een rechterlijke controle invoert inzake de wettelijkheid en de grondwettigheid der rechtshandelingen van reglementaire aard, werd steeds «a contrario» uitgelegd, nl. als een verbod voor de hoven en rechtbanken om ongrondwettelijke wetten toe te passen. Naar analogie werd er traditioneel aangenomen dat de hoven en rechtbanken de toepassing niet mochten weigeren van wetten die strijdig waren met verdragen die de instemming van de Kamers hadden verkregen en die juist daarom beschouwd worden als «gelijkwaardig (equipollent) met de wet». A fortiori zouden de hoven en rechtbanken de toepassing niet mogen weigeren van een interne wet die strijdig is met een verdrag dat, om reden van zijn aard, niet moet onderworpen worden aan de instemming van de Kamers.

(20) De analyse door de verslaggevers van de rechtspraak van het Hof van Cassatie, die hen ertoe gebracht heeft te besluiten dat, volgens het Hof van Cassatie, het verdrag dat de goedkeuring verkregen heeft van de Kamers «een gezag heeft gelijk aan de wet», werd nader verduidelijkt door Prof. Dumon. In een nota aan het colloquium overgemaakt heeft hij inderdaad de mening geuit dat, volgens de doctrine van het Hof van Cassatie, de uitdrukking «akte die gelijkwaardig is (equipollent) met de wet» alleen betekent dat de bepalingen van het verdrag «wetten» worden in de materiële zin van het woord, d.w.z. in de zin van artikel 17 van de organieke wet over de rechtsorde van 4 augustus 1832. Omdat de schending van een verdrag aanleiding tot cassatie zou kunnen zijn, moet de voorziening ongetwijfeld verwijzen naar de beslissing tot receptie uitgaande van de wetgever, maar deze beslissing tot receptie moet niet noodzakelijk het karakter aannemen van een wet in de formele zin. De verslaggevers hebben de juistheid van deze opmerkingen erkend. Tenslotte uitte Prof. Dumon de mening dat «bepalingen van verdragen die niet zouden moeten onderworpen worden aan de goedkeuring der Kamers, wetten kunnen zijn in de materiële zin van artikel 17 van de wet van 4 augustus 1832» en dat de rechtbanken ze moeten toepassen voor zover zij «regelmatig ingang gevonden hebben in onze interne rechtsorde als gevolg van een andere nationale beslissing dan die van de wetgevendende macht».

(21) Het konflikt verdrag-interne wet, *Mercuriale* van 2 september 1963, R.W. 1963-1964, 73-92.

BESLUITEN VAN HET COLLOQUIUM

Na afloop der besprekingen, is een redactiecomité, aangeduid door de Centra voor Internationaal Recht van Brussel en Leuven, tot driemaal toe bijeengekomen met het oog op de uitwerking van ontwerpen van nieuwe teksten, welke bij de herziening in de Grondwet zouden moeten ingelast worden. Het ontwerp van tekst voor art. 25 bis, art. 68 en art. 170 bis van de Grondwet, dat aan de Wetgevende Kamers werd overgemaakt, wordt hieronder afgedrukt.

Het redactiecomité werd voorzeten door Professor Henri Rolin, Senator; leden ervan waren: de Heren Ignace De Troyer, Hoofd van de Dienst der Verdragen in het Ministerie van Buitenlandse Zaken; Yves De Vadder, jurisconsult van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; Paul De Visscher, Decaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Leuven; Robert Legros, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel; Jean Masquelin, Staatsraad; Fernand Muuls, Ere-ambassadeur van Z.M. de Koning der Belgen; Henri Rousseau, substituut-auditeur-generaal bij de Raad van State; Jean J. A. Salmon, buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel; Paul F. Smets, assistent aan de Vrije Universiteit te Brussel; Yves van der Mensbrugghe, lector aan de Katholieke Universiteit te Leuven; Michel Waelbroeck, docent aan de Vrije Universiteit te Brussel. Verleenden verder hun medewerking, inzonderheid m.b.t. de Nederlandse tekst: Frans De Pauw, Hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel; L. P. Suetens, Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven; G. Van Boxsom, Navorsers bij het Centrum voor Internationaal Recht te Leuven.

Artikel 25 bis

Het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden van wetgevende, uitvoerende of rechterlijke aard kan krachtens een wet of een verdrag aan personen van internationaal recht worden opgedragen.

Artikel 68

1. De Koning heeft het opperbestuur der internationale betrekkingen en het oppergezag over de krijgsmacht.

2. De Koning sluit verdragen. Hij kan deze bevoegdheid delegeren voor verdragen die geen bekrachtiging behoeven.

3. Behoudens de gevallen bedoeld bij § 8, kan geen enkel verdrag België binden dan nadat het door de Kamers is goedgekeurd.

4. De goedkeuring wordt door de Kamers bij resolutie verleend voor vredesverdragen, voor verdragen die een grenswijziging van het grondgebied inhouden en voor de verdragen die gesloten werden krachtens artikel 25 bis of die van de Grondwet afwijken. In deze laatste twee gevallen kunnen de Kamers dergelijke resolutie slechts aanvaarden indien de voor de grondwetsherziening opgelegde aanwezigheids- en meerderheidsvereisten vervuld zijn.

5. Alle andere verdragen worden geacht stilzwijgend te zijn goedgekeurd door elke Kamer na verloop van dertig dagen te rekenen van hun overlegging aan het bureau van de Kamer, indien intussen geen beraadslaging werd geëist hetzij door de Koning, hetzij door één tiende van deze Kamer. Deze termijn van dertig dagen loopt niet wanneer de zitting der Kamers niet geopend is.

6. Elke in een Kamer ingeleide procedure tot goedkeuring is gestuit ingeval van Kamerontbinding.

7. Behoudens spoedgevallen wordt bij elk verzoek tot goedkeuring het met redenen omkleed advies van de Raad van State gevoegd.

8. Behoeven niet de goedkeuring door de Kamers:

1° verdragen tot het sluiten waarvan bij de wet toestemming is verleend;

2° verdragen die er uitsluitend toe strekken een verdrag uit te leggen of uit te voeren, tenzij de Kamers er bij de goedkeuring anders over besluiten;

3° verdragen die hoogstens voor een jaar gesloten zijn, voor zover ze geen nieuwe geldelijke verplichtingen opleggen;

4° wapenstilstanden en militaire overgaven.

9. Behoudens de bij § 4 bedoelde verdragen, kunnen de verdragen die de goedkeuring van de Kamers behoeven maar die volgens het oordeel van de in Rade vergaderde Ministers van uiterste noodzaak zijn, in werking treden vóór hun goedkeuring, op voorwaarde dat ze een uitdrukkelijke clausule bevatten die België ertoe machtigt ze te beëindigen bij weigering van de goedkeuring door de Kamers.

De goedkeuring moet worden gevraagd in de loop van de zitting gedurende welke het verdrag is gesloten of, indien de zitting van de Kamers niet is geopend, gedurende de volgende zitting.

10. Verdragen die de goedkeuring van de Kamers hebben verkregen, kunnen slechts worden opgezegd krachtens dezelfde goedkeuring.

Artikel 107 bis

De Hoven en Rechtbanken passen de wetten slechts toe in zover zij in overeenstemming zijn met de regels van het internationaal recht en meer bepaald met de van kracht zijnde en behoorlijk gepubliceerde verdragen.