Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
L. - 1 -
4 II 1953 (2)
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

GK.

L. 3314.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 8 décembre 1952, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation des actes internationaux suivants :

- traité instituant la Communauté européenne de défense et actes annexés;

- protocole additionnel au traité de l'Atlantique nord relatif aux engagements d'assistance des parties au traité de l'Atlantique nord envers les Etats membres de la Communauté européenne de défense;

- traité entre le Royaume-Uni et les Etats membres de la Communauté européenne de défense,

signés à Paris, le 27 mai 1952",

réuni en assemblée générale par application de l'article 70 du règlement d'ordre intérieur,

a donné en sa séance du 12 janvier 1953 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, de 8e December 1952 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot goedkeuring der navolgende internationale akten :

- Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap en bijgevoegde akten;

- additioneel protocol bij het Noord-Atlantisch verdrag, nopens de bijstandsverplichtingen van de Staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch verdrag, ten opzichte van de aan de Europese Defensie Gemeenschap deelnemende Staten;

- verdrag tussen het Verenigd Koninkrijk en de aan de Europese Defensie Gemeenschap deelnemende staten,

ondertekend op 27 Mei 1952, te Parijs",

heeft, in algemene vergadering bijeengekomen bij toepassing van artikel 70 van het reglement van orde, ter zitting van 12 Januari 1953 het volgend advies gegeven :

C.E. - R.v.S.
Entrée Cl...
4 2. 1953
N° .....
COORD

Le traité soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet essentiel d'intégrer pour cinquante années la majeure partie de l'armée nationale dans des forces européennes à caractère supranational.

L'article 1er du traité précise que la Communauté européenne de défense comporte des institutions communes, des forces armées communes et un budget commun.

A l'article 2, il est affirmé que l'objet poursuivi par la communauté, assurer contre toute agression la sécurité des Etats membres, se réalise de deux manières : la participation à la défense occidentale dans le cadre du traité de l'Atlantique nord d'une part, l'intégration des forces de défense des Etats membres et l'emploi rationnel et économique de leurs ressources, de l'autre.

Le traité énumère à l'article 8 les institutions de la communauté : le commissariat, le conseil, l'assemblée et la Cour de justice. L'assemblée et la Cour sont celles que prévoit déjà le traité du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Le commissariat exerce ses pouvoirs par voie de décisions, de recommandations et d'avis. Les décisions sont obligatoires en tous leurs éléments. Les recommandations comportent obligation quant au but qu'elles assignent, mais laissent à ceux à qui elles sont adressées le choix des moyens propres à atteindre ce but. Les avis ne lient pas (traité, article 27).

.../...

Le commissariat est composé de neuf membres, nommés pour six ans, qui, dans l'accomplissement de leurs devoirs, ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction d'aucun gouvernement et qui s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère supranational de leurs fonctions, caractère que chaque Etat membre s'engage à respecter (article 20). Les délibérations du commissariat sont acquises à la majorité des membres présents (article 24).

Le conseil a pour mission générale d'harmoniser l'action du commissariat et la politique des gouvernements des Etats membres ainsi que de donner des directives générales au commissariat (article 39, §§ 1er et 2). Le conseil est formé par les représentants des Etats membres qui y délèguent un membre de leur gouvernement (article 40).

Le conseil prend des décisions ou émet les avis conformes que le commissariat est tenu d'obtenir dans certains cas, avant de prendre une décision ou de formuler une recommandation (article 39, § 3). Le conseil statue tantôt à la majorité simple, tantôt à une majorité qualifiée, tantôt à l'unanimité (article 43).

La Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité et des règlements d'exécution. Elle est seule compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité des décisions ou recommandations du commissariat et des délibérations du conseil, dans le cas où un litige porté devant un tribunal national mettrait en cause cette validité (article 62). Les arrêts de la Cour ont force exécutoire sur le territoire des Etats membres et cette exécution a lieu après qu'a été apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité de l'arrêt, la formule exécutoire usitée dans

l'Etat sur le territoire duquel l'arrêt doit être exécuté (article 66).

Les forces européennes de défense sont composées de contingents mis à la disposition de la communauté par les Etats membres en vue de leur fusion dans les conditions prévues au traité (article 9). Le protocole militaire fixe aux environs de 13.000 hommes les unités de base de nationalité homogène qui sont intégrées dans l'armée supranationale. Aucun Etat membre ne peut recruter ou entretenir des forces armées nationales (article 9), à l'exception seulement des forces de police et de gendarmerie nécessaires au maintien de l'ordre sur son territoire (article 11), des éléments destinés à assurer la garde personnelle du Chef de l'Etat (article 10, § 3), des forces destinées à être employées dans des territoires non européens à l'égard desquels les Etats assument des responsabilités de défense (article 10, § 1er), et des forces répondant aux missions internationales que les Etats ont assumées (article 10, § 2). Le volume et la nature de ces forces ne peuvent dépasser les limites de leur mission ni compromettre la participation de l'Etat aux forces européennes (articles 10, § 5, et 11).

La communauté aura, en ce qui concerne les forces européennes de défense et leurs membres, les mêmes droits et obligations que les Etats en ce qui concerne leurs forces nationales et les membres de ces forces, d'après le droit coutumier des gens (article 80, § 1er).

Les membres des forces européennes porteront un uniforme commun (article 15, § 2), et l'un de leurs principaux devoirs est le loyalisme envers la communauté (protocole militaire, article 16, § 2).

.../...

En temps de paix, le commandement est directement confié au commandant suprême compétent relevant de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, qui exerce à l'égard des forces européennes les pouvoirs et responsabilités qu'il détient en vertu de ses attributions;les directives techniques sont données par les organismes appropriés de cette organisation (article 18, § 1er).

En temps de guerre, le commandant suprême exerce à l'égard de ces forces les pleins pouvoirs et responsabilités du commandant suprême (article 18, § 2).

Si le traité de l' Atlantique nord cesse d'être en vigueur avant le traité instituant la communauté européenne de défense, il appartiendra aux Etats membres de déterminer de commun accord l'autorité à laquelle seront confiés le commandement et l'emploi des forces européennes de défense (article 18, § 4).

Les grades supérieurs à ceux de commandant d'unité de base de nationalité homogène sont conférés par décision du commissariat, sur avis conforme du conseil statuant à l'unanimité.A titre provisoire,les grades dans les unités de nationalité homogène des forces européennes de défense et tous autres grades sont conférés au choix de chaque Etat membre, soit par les autorités nationales appropriées, sur proposition du commissariat, soit par le commissariat,sur proposition des échelons hiérarchiques intéressés, après consultation d'autorités nationales (article 31, §§ 1er et 2).

Le protocole militaire fixe en ses articles 12 et suivants (titre III, chapitre 1er), les principes généraux du recrutement des forces européennes, le commissariat étant chargé de l'élaboration des règles complémentaires.Les principes relatifs à l'avancement

.../...

et à la discipline font l'objet des articles 15 et suivants (chapitre II - Discipline) et 21 et suivants (chapitre III - Grade et emploi). Ces règles peuvent être modifiées éventuellement par le conseil statuant à l'unanimité (traité, article 44).

L'article 15, § 3, du traité stipule : "Les contingents destinés à composer les unités sont fournis par les Etats membres suivant un plan de constitution arrêté par accord entre les gouvernements. Ce plan est susceptible de revision dans les conditions prévues à l'article 44 ci-après". Cet article porte que "... les modifications au plan de constitution des forces européennes sont arrêtées par le conseil statuant à l'unanimité sur proposition soit d'un membre du conseil, soit du commissariat et mises en vigueur par ce dernier".

Le budget commun des forces européennes de défense est, suivant la procédure prévue par les articles 87 et 87 bis, préparé par le commissariat, fixé par le conseil et soumis en dernier ressort à l'assemblée. L'article 87, § 2, prévoit qu'il incombe au gouvernement de chaque Etat membre d'assurer l'inscription au budget du dit Etat, selon les règles constitutionnelles de celui-ci, de la contribution de cet Etat. Le contrôle financier de l'exécution du budget est confié à un contrôleur financier et à une commission des comptes (articles 83 à 85).

\+

\+ \+

.../...

Il importe de rechercher si le traité est compatible avec la Constitution belge. A cet effet, il convient de rappeler certaines de ses dispositions.

Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution (article 25).

Le pouvoir législatif est exercé collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat (article 26).

Au Roi appartient le pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la Constitution (article 29).

Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce (article 68).

Il confère les grades dans l'armée (article 66).

Le contingent de l'armée est voté annuellement et la loi qui le fixe n'a de force que pour un an si elle n'est renouvelée (article 119).

Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. C'est par la loi également que sont réglés l'avancement, les droits et les obligations des militaires (article 118).

Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi (article 121).

Le Roi jure, lorsqu'il prend possession du Trône, d'observer la Constitution et les lois du peuple

.../...

belge et de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire (article 80). A cet égard, il convient de mentionner que l'indépendance nationale a été proclamée d'une manière formelle par décret du 18 novembre 1830, rendu par le Congrès national comme corps constituant.

Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois (article 107).

La confrontation des dispositions du traité instituant la Communauté européenne de défense et des textes constitutionnels révèle une antinomie.

L'exercice collectif du pouvoir législatif par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat, tel qu'il est prévu par l'article 26 de la Constitution, l'exercice du pouvoir réglementaire conféré au Roi par l'article 67 et même l'exercice du pouvoir exécutif au sens large où l'entend l'article 29, sont inconciliables avec les dispositions du traité, qui attribuent à des autorités supranationales le pouvoir de prendre des décisions qui sont obligatoires pour les citoyens belges sans l'intervention des organes constitutionnels. En outre, les tribunaux belges ne sont pas qualifiés pour juger de la validité des décisions et recommandations du commissariat et des délibérations du conseil, puisque la Cour instituée par le traité est seule compétente pour apprécier cette validité et les arrêts de la Cour ont force exécutoire sur le territoire des Etats membres sous la seule condition de vérification de leur authenticité. Il en résulte que les tribunaux belges doivent

.../...

appliquer les décisions et recommandations du commissariat, ainsi que les délibérations du conseil, même si elles sont contraires aux lois, et sans pouvoir exercer à leur égard le pouvoir de contrôle que leur donne l'article 107 de la Constitution.

Il convient encore d'observer que les ministres ne seraient responsables devant les Chambres que des décisions et recommandations prises à l'unanimité ou des décisions et recommandations du commissariat prises obligatoirement de l'avis conforme du conseil statuant à l'unanimité. Dans les autres cas, leur responsabilité serait limitée à l'attitude qu'ils auraient adoptée, mais ne s'étendrait pas à une décision ou recommandation au sujet de laquelle leur voix n'a pu être déterminante.

D'autre part, certains actes, dont la Constitution prévoit expressément l'attribution au Roi, cessent, en vertu du traité, d'être accomplis par lui.

La majeure partie des forces armées de la Belgique étant intégrée dans l'armée européenne, se trouve ainsi soustraite au commandement du Roi, qui ne peut plus exercer les pouvoirs qu'il tient de l'article 68 de la Constitution que sur sa garde personnelle et sur les forces destinées à être employées dans les territoires non européens.

En ce qui concerne les forces européennes, il n'est d'ailleurs aucune place pour un commandement national au-delà de l'échelon d'unité de nationalité homogène, qui ne comporte pas plus de 13.000 hommes.

Le traité attribue, il est vrai, au Roi, au moins à titre provisoire et moyennant une proposition du commissariat, le droit de conférer les grades dans les unités de nationalité homogène belge,

.../...

Mais il n'en reste pas moins que, pour la majeure partie des forces armées de la Belgique, le Roi perd le pouvoir de nommer aux grades les plus élevés.

Parallèlement aux pouvoirs qui sont ainsi enlevés au Roi, il en est d'autres dont le traité dépouille le législateur.

Si, aux termes de l'article 118 de la Constitution, le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi qui règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires, le protocole militaire annexé au traité fixe les principes généraux du recrutement des forces européennes et laisse le soin au commissariat d'élaborer les règles complémentaires. Il convient, en outre, de mentionner que le même protocole formule les principes relatifs à l'avancement et à la discipline en des règles qui peuvent être modifiées éventuellement par le conseil statuant à l'unanimité.

Il a déjà été signalé que le contingent est fixé par les Etats membres, suivant un plan de constitution qui ne pourra être modifié que par le conseil statuant à l'unanimité.

Le plan comme ses modifications sont mis en vigueur par le commissariat.

Il en résulte que le contingent pourra éventuellement être levé, nonobstant les dispositions contraires de la loi par laquelle le législateur aura fixé le contingent annuel, conformément à l'article 119 de la Constitution.

\+

\+ \+

.../...

Il convient de rappeler que l'article 25 de la Constitution dispose : "tous les pouvoirs émanent de la Nation; ils sont exercés de la manière établie par la Constitution".

D'autre part, l'article 68 porte que le Roi fait les traités et que les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

D'aucuns estiment que le constituant a affirmé ainsi, d'une manière expresse, qu'il n'existe, en dehors des pouvoirs qui émanent de la Nation belge, aucun autre pouvoir et par conséquent aucun pouvoir supranational susceptible de prendre des décisions qui s'imposent aux citoyens belges.

Dès lors qu'il n'existe en Belgique d'autres pouvoirs que ceux qui émanent de la Nation belge, un traité qui conférerait à une autorité supranationale certains de ces pouvoirs contreviendrait à l'article 25, alinéa 2, de la Constitution, qui règle l'exercice de ces pouvoirs. En décider autrement conduirait à admettre qu'il existe une contradiction entre les articles 25 et 68.

+

+ +

.../...

Suivant une autre thèse, les articles 25 et 68 de la Constitution doivent être interprétés plus largement.

Les pouvoirs visés à l'article 25 seraient uniquement les pouvoirs nationaux, c'est-à-dire ceux que le constituant définit dans les textes suivants du titre III et dont il est dit qu'ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

L'article 25, dont la portée n'entreprend pas sur le domaine des relations internationales, entend affirmer sans plus que les titulaires des pouvoirs ne les exercent ni par la grâce de Dieu ni en vertu d'un titre qui leur est propre, mais par l'effet d'une délégation de la Nation.

De plus, l'article 25 ne peut être détaché des autres articles de la Constitution et notamment de l'article 68. Dans le domaine propre à cette dernière disposition constitutionnelle il est satisfait au principe que tous les pouvoirs émanent de la Nation, lorsque les Chambres, qui au sein des pouvoirs constitués sont par excellence les représentants de la volonté nationale, donnent leur assentiment aux traités de commerce et à ceux qui peuvent grever l'Etat ou lier individuellement les Belges.

Le propre de tout traité est d'apporter, dans l'intérêt commun des hautes parties contractantes, des restrictions à leur souveraineté absolue et de réduire dans une mesure plus ou moins grande le monopole de compétence des organes nationaux. Le droit international ne peut progresser qu'aux dépens des souverainetés nationales.

.../...

Aussi, n'est-ce que sous réserve du champ d'application de l'article 68 que la Constitution règne sans partage et ce n'est que dans les rapports entre les organes de droit public interne que la règle selon laquelle tous les pouvoirs doivent être exercés de la manière établie par la Constitution a une rigueur absolue.

Cette conception s'appuie sur des précédents qui, dans le champ d'application de l'article 68, donnent sa véritable signification à l'alinéa 2 de l'article 25.

Les Chambres ont donné leur assentiment à la Convention monétaire latine du 6 novembre 1885 qui aboutissait à régler le mode d'exercice du pouvoir reconnu au Roi par l'article 74 de la Constitution.

Elles ont approuvé le Pacte général de renonciation à la guerre, signé à Paris le 27 août 1928, qui interdit au Roi d'user d'une des prérogatives que lui reconnaît l'article 68 de la Constitution.

Le Pacte de la Société des Nations qui fut approuvé par la loi du 15 septembre 1919 imposait à la Belgique, en son article 16, la cessation immédiate de toutes relations financières et commerciales avec l'Etat en rupture de pacte et la Belgique s'obligeait même à interdire toutes relations personnelles entre ses nationaux et ceux de l'Etat en cause.

Par l'article 24 de la Charte des Nations Unies, qu'approuva la loi du 14 décembre 1945, la

.../...

Belgique confère au Conseil de sécurité "la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales" et "reconnaît qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en son nom".

Par l'article 43 de la même Charte la Belgique "s'engage à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales".

Il résulte de ces quelques précédents, qui ne sont pas les seuls, que les Chambres ont admis que dans les cas visés les pouvoirs repris aux articles 74, 68 et 121 de la Constitution soient exercés d'une autre manière que celle établie par la Constitution.

En d'autres termes, le pouvoir qu'avait le Parlement de décider s'il convenait ou non d'approuver ces traités n'a pas été apprécié à l'échelle du seul droit public interne.

Enfin, il importe de souligner que par la loi du 25 juin 1952 les Chambres ont, après de longues discussions et à une forte majorité, approuvé le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier qui implique d'importants transferts de souveraineté à des organismes supranationaux.

.../...

Toutefois, les partisans de la constitutionnalité de ces transferts de souveraineté devront convenir que, aussi large que puisse être l'interprétation pouvant être donnée aux articles 25 et 68 de la Constitution, le traité instituant la Communauté européenne de défense soustrait de trop importants secteurs de la vie publique à l'action des organes nationaux pour qu'il puisse se justifier au regard de la Constitution.

\+

\+ \+

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il existe des obstacles d'ordre constitutionnel à ce que l'assentiment soit donné par les Chambres, au traité et à ses annexes.

La Constitution confère aux autorités qu'elle désigne des compétences déterminées (article 25). Dans la mesure où un traité international transfère à des autorités supranationales l'exercice de prérogatives essentielles reconnues aux diverses autorités nationales, ce traité est contraire à la norme constitutionnelle.

Or, le traité dépouille le Roi et les Chambres législatives de certains de leurs pouvoirs constitutionnels; de plus, il oblige les citoyens belges à se soumettre à des décisions émanant directement d'autorités supranationales et à subir, le cas échéant, des sanctions pénales appliquées par elles.

.../...

Ce faisant, il attribue à cette autorité supranationale des pouvoirs dont la Constitution réserve l'exercice aux différentes autorités qu'elle institue.

Pareil résultat ne peut être atteint sans une revision préalable de la loi fondamentale.

Ce ne serait que l'impérieuse et urgente nécessité de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, nécessité dont le législateur est seul juge, qui pourrait justifier l'approbation, avant toute revision constitutionnelle, du traité instituant la Communauté européenne de défense.

Het verdrag, waarover het advies van de Raad van State is gevraagd, strekt hoofdzakelijk er toe het grootste gedeelte van het nationale leger voor vijftig jaar in de Europese strijdkrachten met supranationaal karakter te integreren.

Volgens artikel 1 van het verdrag is de Europese Defensie Gemeenschap een organisatie met gemeenschappelijke instellingen, gemeenschappelijke strijdkrachten en een gemeenschappelijke begroting.

In artikel 2 wordt gezegd dat het door de gemeenschap nagestreefde doel, namelijk de deelnemende Staten tegen iedere aanval te beveiligen, op twee manieren wordt bereikt : enerzijds door deelneming aan de verdediging van het Westen in het kader van het Noord-Atlantisch Verdrag, anderzijds door integratie der defensiestrijdkrachten van de deelnemende Staten en een rationeel en economisch gebruik van hun hulpbronnen.

Artikel 8 van het verdrag geeft een opsomming van de instellingen der gemeenschap : het commissariaat, de raad, de vergadering en het Hof van justitie. De vergadering en het hof zijn die waarin reeds voorzien is door het verdrag van 18 April 1951 tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal.

Het commissariaat oefent zijn bevoegdheden uit door middel van beschikkingen, aanbevelingen en adviezen. De beschikkingen zijn verbindend in al hun onderdelen. De aanbevelingen zijn verbindend ten aanzien van de daarin gestelde doeleinden, doch laten degenen tot wie zij zijn gericht, de keuze van de middelen ter bereiking daarvan. De adviezen zijn niet verbindend (verdrag, artikel 27).

.../...

Het commissariaat bestaat uit negen leden, benoemd voor zes jaar, die, bij het vervullen van hun plicht, geen instructies van enigerlei regering vragen of aanvaarden en zich onthouden van iedere handeling welke onverenigbaar is met het supranationaal karakter van hun ambt, welk karakter iedere deelnemende Staat zich verbindt te eerbiedigen (artikel 20). De besluiten van het commissariaat worden genomen bij meerderheid van de aanwezige leden (artikel 24).

De raad heeft tot algemene taak, het beleid van het commissariaat en de politiek van de regeringen der deelnemende Staten met elkaar in overeenstemming te brengen en het commissariaat algemene richtlijnen te geven (artikel 39, §§ 1 en 2). De raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelnemende Staten die er één lid van hun regering bij afvaardigen (artikel 40).

De raad geeft beschikkingen of geeft de instemming welke het commissariaat in sommige gevallen moet bekomen alvorens het een beschikking geeft of een aanbeveling doet (artikel 39,§ 3). De raad doet nu eens uitspraak bij gewone meerderheid, dan eens met gekwalificeerde meerderheid, dan weer bij algemene stemmen (artikel 43).

Het hof verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitleg en de toepassing van het verdrag en van de uitvoeringsvoorschriften. Het hof alleen is bevoegd om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid van de beschikkingen of aanbevelingen van het commissariaat en van de besluiten van de raad,

.../...

indien een geschil dat aan een nationale rechter is voorgelegd deze geldigheid in het geding brengt (artikel 62). De beschikkingen van het hof zijn uitvoerbaar op het grondgebied van de deelnemende Staten en die tenuitvoerlegging geschiedt nadat daarop in de Staat, op welks grondgebied de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd, het in die Staat gebruikelijke bevel tot tenuitvoerlegging is gesteld, zonder enige andere contrôle dan de verificatie van de authenticiteit van de beschikking (artikel 66).

De Europese defensiestrijdkrachten bestaan uit contingenten die de deelnemende Staten ter beschikking van de gemeenschap stellen om volgens het bepaalde in dit verdrag te worden samengevoegd (artikel 9). Het militair protocol bepaalt de nationaal-homogene basiseenheden, die in het supranationaal leger worden opgenomen, op ongeveer 13.000 manschappen. Geen enkele deelnemende Staat mag nationale gewapende strijdkrachten recruteren of onder de wapenen houden, buiten de politiemacht en de militaire politie die voor de handhaving van de orde op zijn grondgebied nodig zijn (artikel 11), de onderdelen met de persoonlijke beveiliging van het Staatshoofd belast (artikel 10, § 3), de strijdkrachten bestemd om te worden gebruikt in niet-Europese gebieden voor welker verdediging de Staten verantwoordelijk zijn (artikel 10, § 1) en de strijdkrachten voor de vervulling van internationale missies welke de Staten hebben aanvaard (artikel 10, § 2). De omvang en de aard van die strijdkrachten mogen de grenzen van hun opdracht niet te buiten gaan, noch de deelneming van de betrokken Staat aan de Europese strijdkrachten in gevaar brengen (artikelen 10, § 5, en 11).

.../...

De gemeenschap heeft jegens de Europese defensiestrijdkrachten en haar leden dezelfde rechten en verplichtingen als de Staten jegens hun nationale strijdkrachten en de leden van deze strijdkrachten, volgens het internationale gewoonterecht (artikel 80, § 1).

De leden der Europese strijdkrachten dragen gelijke uniformen (artikel 15, § 2) en een van hun voornaamste plichten is : trouw aan de gemeenschap (militair protocol, artikel 16, § 2).

In vredestijd wordt het commando rechtstreeks toevertrouwd aan de bevoegde, onder de Noord-Atlantische Vedragsorganisatie ressorterende opperbevelhebber, die ten opzichte van de Europese defensiestrijdkrachten de aan zijn functiën verbonden bevoegdheden en verantwoordelijkheden uitoefent; de technische aanwijzingen worden gegeven door de geëigende organen van deze organisatie (artikel 18, § 1).

In oorlogstijd oefent de opperbevelhebber ten opzichte van bovenvermelde strijdkrachten het volledig gezag en de verantwoordelijkheden van opperbevelhebber uit (artikel 18, § 2).

Indien het Noord-Atlantisch Verdrag ophoudt van kracht te zijn vóór het verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap, zullen de deelnemende Staten in onderlinge overeenstemming vaststellen, aan welke instantie het bevel over en de aanwending van de Europese defensiestrijdkrachten zullen worden toevertrouwd (artikel 18, § 4).

.../...

Benoeming in rangen hoger dan die van commandant van een nationaal-homogene basiseenheid geschiedt bij beslissing van het commissariaat, met instemming van de raad, bij eenstemmigheid bepaald. Voorlopig geschiedt de benoeming in rangen binnen de nationaal-homogene eenheden der Europese defensiestrijdkrachten en in alle overige rangen ter keuze van elke deelnemende Staat, hetzij door de bevoegde nationale instanties, op voorstel van het commissariaat, hetzij door het commissariaat, op voorstel van de betrokken hiërarchieke meerderen, na raadpleging van nationale instanties (artikel 31, §§ 1 en 2).

Het militair protocol bepaalt in de artikelen 12 en volgende (titel III, hoofdstuk I) de algemene beginselen voor de recrutering van de Europese defensiestrijdkrachten en belast het commissariaat met het ontwerpen van de aanvullende regelingen. De beginselen inzake discipline en bevordering zijn neergelegd in de artikelen 15 en volgende (tweede hoofdstuk - Discipline) en in de artikelen 21 en volgende (derde hoofdstuk - Rang en functie). Deze beginselen kunnen eventueel door de raad bij eenstemmigheid gewijzigd worden (verdrag, artikel 44).

.../...

Artikel 15, § 3, van het verdrag luidt als volgt : "De contingenten, waaruit de eenheden zullen bestaan, worden door de deelnemende Staten geleverd volgens een door de regeringen overeengekomen opbouwplan. Dit plan kan worden herzien onder de in artikel 44 gestelde voorwaarden". Dat artikel bepaalt : "... wijzigingen in het opbouwplan van de Europese defensiestrijdkrachten worden door de raad, op voorstel hetzij van een lid van de raad, hetzij van het commissariaat, bij eenstemmigheid vastgesteld en door het commissariaat in werking gesteld".

De gemeenschappelijke begroting van de Europese defensiestrijdkrachten wordt volgens de in de artikelen 87 en 87 bis bepaalde procedure door het commissariaat voorbereid, door de raad vastgelegd en in laatste instantie aan de vergadering voorgelegd. Luidens artikel 87, § 2, rust op de regering van iedere deelnemende Staat de verplichting, zorg te dragen, dat de bijdrage van die Staat wordt opgenomen in de nationale begroting, overeenkomstig de grondwettelijke regelen van deze Staat. Met de financiële contrôle op de uitvoering van de begroting worden belast een financiële controleur en een commissie voor de rekeningen (artikelen 83 tot 85).

+

\+ +

.../...

Hier dient te worden onderzocht of het verdrag verenigbaar is met de Belgische Grondwet. Hier mogen dan sommige bepalingen er van in herinnering worden gebracht.

Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de bij de Grondwet bepaalde wijze (artikel 25).

De wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer der Volksvertegenwoordigers en de Senaat (artikel 26).

De uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning (artikel 29).

De Koning voert het bevel over land- en zeemacht, verklaart oorlog, sluit de vredes-, verbonds- en handelsverdragen (artikel 68).

Hij verleent de graden in het leger (artikel 66).

De legersterkte wordt elk jaar bij stemming vastgesteld. De wet die ze bepaalt is, indien zij niet wordt vernieuwd, slechts voor een jaar van kracht (artikel 119).

De wijze van aanwerving van het leger wordt bepaald door de wet. Deze regelt eveneens de bevordering, de rechten en de verplichtingen der militairen (artikel 118).

Geen vreemde troepen mogen in dienst van de Staat worden aangenomen, het grondgebied bezetten of doortrekken dan krachtens een wet (artikel 121).

.../...

De Koning, wanneer hij bezit neemt van de Troon, zweert de Grondwet en de wetten van het Belgische volk na te leven, 's lands onafhankelijkheid te handhaven en het grondgebied ongeschonden te bewaren (artikel 80). In dit verband weze opgemerkt dat 's lands onafhankelijkheid uitdrukkelijk werd afgekondigd bij een decreet, de 18e November 1830 door het Nationaal Congres als grondwetgevend lichaam uitgevaardigd.

De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen slechts toe voor zover zij met de wetten overeenkomen (artikel 107).

Als men de bepalingen van het verdrag tot oprichting van de Europese Defensiegemeenschap stelt tegenover de tekst van de Grondwet, merkt men een zekere antinomie.

De gezamenlijke uitoefening van de wetgevende macht door de Koning, de Kamer der Volksvertegenwoordigers en de Senaat, zoals geregeld in artikel 26 van de Grondwet, de uitoefening van de verordeningsmacht aan de Koning opgedragen door artikel 67 en zelfs de uitoefening van de uitvoerende macht in de ruime zin zoals artikel 29 die opvat, zijn niet overeen te brengen met die bepalingen in het verdrag welke supranationale gezagsorganen machtigen tot het nemen van beslissingen met bindende kracht ten aanzien van Belgische Staatsburgers zonder enige tussenkomst van de grondwettelijke lichamen. Daarenboven zijn de Belgische rechtbanken niet bevoegd om over de geldigheid van de beschikkingen en aanbevelingen van het commissariaat, en van de beslissingen van de raad te oordelen, vermits hiervoor alleen het door

.../...

het verdrag ingestelde hof bevoegd is en de beschikkingen van het hof uitvoerbaar zijn op het grondgebied van de deelnemende Staten zonder enige andere contrôle dan de verificatie van de authenticiteit dezer arresten. Met het gevolg dat de Belgische rechtbanken de beschikkingen en aanbevelingen van het commissariaat alsmede de beslissingen van de raad moeten toepassen, zelfs indien deze met de wetten strijdig zijn, en zonder ten aanzien daarvan de contrôlemacht, hun door artikel 107 der Grondwet gegeven, te mogen uitoefenen.

Verder is aan te merken, dat de ministers tegenover de Kamers niet verantwoordelijk zouden zijn dan voor de beschikkingen en aanbevelingen met eenstemmigheid bepaald of voor de beschikkingen en aanbevelingen van het commissariaat, met instemming van de raad, bij eenstemmigheid bepaald. In de overige gevallen zouden zij alleen verantwoordelijk zijn voor de houding die zij aannemen, maar niet voor een beschikking of aanbeveling waarin hun stem geen beslissende invloed heeft kunnen hebben.

Anderdeels worden bepaalde handelingen, welke de Grondwet uitdrukkelijk aan de Koning opdraagt, krachtens het verdrag niet langer door hem verricht.

De Belgische strijdkrachten worden grotendeels in het Europese leger geïntegreerd en aldus onttrokken aan het commando van de Koning, die de hem door artikel 68 der Grondwet verleende macht niet meer kan uitoefenen dan over de onderdelen belast met zijn persoonlijke beveiliging en over de strijdkrachten bestemd om in niet-Europese gebieden te worden gebruikt.

.../...

In de Europese strijdkrachten zelf is er trouwens geen plaats voor enig nationaal commando over grotere dan nationaal-homogene eenheden, met dan ten hoogste 13.000 manschappen.

Weliswaar verleent het verdrag aan de Koning, althans voorlopig en op voorstel van het commissariaat, het recht tot benoeming in rangen binnen de Belgische nationaal-homogene eenheden.

Wat niet wegneemt dat de Koning, ten aanzien van het grootste deel der Belgische strijdkrachten, de macht verliest om in de hoogste rangen te benoemen.

Naast de Koning, aan wie het verdrag aldus een aantal bevoegdheden ontneemt, wordt ook de wetgever van sommige zijner bevoegdheden beroofd.

Terwijl, luidens artikel 118 der Grondwet, de wijze van aanwerving van het leger wordt bepaald door de wet die eveneens de bevordering, de rechten en de verplichtingen der militairen regelt, geeft het militair protocol, dat bij het verdrag is gevoegd, de algemene beginselen inzake recrutering der Europese strijdkrachten en belast het commissariaat met het ontwerpen van aanvullende regelingen. Hetzelfde protocol legt verder de beginselen inzake bevordering en tucht neer in een aantal regelen die eventueel door de raad bij eenstemmigheid kunnen gewijzigd worden.

Zoals reeds gezegd, bepalen de deelnemende Staten het contingent volgens een opbouwplan, dat alleen de raad bij eenstemmigheid kan wijzigen.

.../...

Het plan evenals de wijzigingen worden door het commissariaat in werking gesteld.

Hieruit volgt, dat eventueel het contingent wordt gelicht niettegenstaande de strijdige bepalingen in de wet waarbij de wetgever de jaarlijkse getalsterkte overeenkomstig artikel 119 van de Grondwet heeft bepaald.

\+

\+ \+

Het is hier de plaats, om artikel 25 van de Grondwet in herinnering te brengen, luidens hetwelk "alle machten uitgaan van de Natie; zij worden uitgeoefend op de bij de Grondwet bepaalde wijze".

Verder bepaalt artikel 68 dat de Koning de verdragen sluit en dat de handelsverdragen en de verdragen, waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard of Belgen persoonlijk gebonden,slechts van kracht zijn nadat zij door de Kamers zijn goedgekeurd.

Sommigen zijn van oordeel dat de grondwetgever aldus op uitdrukkelijke wijze bevestigd heeft dat buiten de machten die van de Belgische Natie uitgaan, geen andere machten bestaan en derhalve ook geen enkel supranationaal gezag dat beschikkingen,die de Belgische burgers verbinden,zou kunnen nemen.

.../...

Daar in België geen andere machten bestaan dan die welke van de Belgische Natie uitgaan, zou een verdrag, dat sommige van die machten aan een supranationaal gezag opdraagt, inbreuk maken op artikel 25, tweede lid, van de Grondwet, hetwelk de uitoefening van die machten regelt. Er anders over beslissen, is aannemen dat er tegenspraak bestaat tussen de artikelen 25 en 68.

\+

\+ \+

Volgens een andere thesis moeten de artikelen 25 en 68 van de Grondwet ruimer worden geïnterpreteerd.

In artikel 25 zouden uitsluitend bedoeld zijn de nationale machten, dit wil zeggen die welke de grondwetgever in de daarop volgende teksten van titel III omschrijft en waarvan wordt gezegd dat zij op de bij de Grondwet bepaalde wijze worden uitgeoefend.

Artikel 25, waarvan de draagwijdte zich niet uitstrekt over het gebied van de internationale betrekkingen, wil zonder meer bevestigen, dat de dragers van de machten deze niet uitoefenen bij de gratie Gods of krachtens een titel die hun eigen is, maar ingevolge een opdracht van de Natie.

Bovendien kan artikel 25 niet worden losgemaakt van de overige Grondwetsartikelen, namelijk

.../...

van artikel 68. Op het eigen domein van deze laatste Grondwetsbepaling is aan het beginsel, dat alle machten van de Natie uitgaan, voldaan wanneer de Kamers, die onder de gestelde machten bij uitstek de vertegenwoordigers van de volkswil zijn, hun goedkeuring hechten aan de handelsverdragen en aan die verdragen waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard of de Belgen persoonlijk gebonden.

Kenmerkend voor elk verdrag is, dat het in het gemeenschappelijk belang van de hoge verdragsluitende partijen, aan hun volstrekte souvereiniteit beperkingen stelt en dat zij in mindere of meerdere mate het bevoegdheidsmonopolie der nationale organen inkrimpt. Alleen ten kosten van de nationale souvereiniteit kan het internationaal recht vorderingen maken.

Alleen onder voorbehoud van het toepassingsgebied van artikel 68 heerst de Grondwet dus onverdeeld en slechts in de betrekkingen tussen de organen van intern publiek recht geldt in haar volle strengheid de regel, dat alle machten op de bij de Grondwet bepaalde wijze moeten worden uitgeoefend.

Deze opvatting beroept zich op precedenten die, binnen het toepassingsgebied van artikel 68, aan het tweede lid van artikel 25 zijn werkelijke betekenis geven.

De Kamers hebben hun goedkeuring gehecht aan de Latijnse Muntovereenkomst van 6 November 1885,

.../...

die betekende dat regelen werden gesteld betreffende de wijze waarop de macht, welke krachtens artikel 74 van de Grondwet de Koning toekomt, wordt uitgeoefend.

Goedgekeurd werd eveneens het Algemeen Pact tot verzaking aan de oorlog, getekend te Parijs op 27 Augustus 1928, dat de Koning verbiedt gebruik te maken van een der prerogatieven hem toegekend bij artikel 68 van de Grondwet.

Het Volkerenbondsverdrag, dat bij de wet van 15 September 1919 is goedgekeurd, legde België in artikel 16 de verplichting op, onmiddellijk alle financiële en handelsbetrekkingen met de Staat die het verdrag mocht verbreken stop te zetten; zelfs ging België de verbintenis aan, alle persoonlijk verkeer tussen zijn onderdanen en die van de betrokken Staat te verbieden.

Bij artikel 24 van het Handvest van de Verenigde Naties, dat bij de wet van 14 December 1945 is goedgekeurd, draagt België de Veiligheidsraad "de primaire verantwoordelijkheid op voor de handhaving van internationale vrede en veiligheid" en "stemt het er in toe, dat de Veiligheidsraad bij het vervullen van zijn taak krachtens deze verantwoordelijkheid namens hem handelt".

Bij artikel 43 van hetzelfde Handvest "verbindt België zich, ter beschikking van de Veiligheidsraad te stellen, op diens uitnodiging en overeenkomstig een bijzondere overeenkomst of bijzondere

.../...

overeenkomsten gewapende strijdkrachten, bijstand, en faciliteiten met inbegrip van rechten van doortocht, welke noodzakelijk zijn voor het doel van het handhaven van internationale vrede en veiligheid".

Uit deze enkele precedenten, die niet de enige zijn, blijkt dat de Kamers hebben aangenomen, dat in de bedoelde gevallen de machten, genoemd in de artikelen 74, 68 en 121 van de Grondwet, op een andere dan de door de Grondwet bepaalde wijze worden uitgeoefend.

Met andere woorden, de bevoegdheid die het Parlement bezat om te beslissen of die verdragen al dan niet behoorden te worden goedgekeurd, is niet alleen op het plan van het intern publiek recht beoordeeld.

Tenslotte verdient het nadruk, dat de Kamers, na langdurige bespreking en met een grote meerderheid, bij de wet van 25 Juni 1952 hun goedkeuring hebben gehecht aan het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal, hetwelk belangrijke overdrachten van souvereiniteit aan supranationale lichamen impliceert.

Nochtans zullen degenen, die zodanige overdrachten van souvereiniteit grondwettelijk achten, moeten toegeven dat, hoe ruim de artikelen 25 en 68 van de Grondwet ook kunnen worden geïnterpreteerd, het verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap al te belangrijke delen van het openbaar

.../...

leven aan het beleid van de nationale organen onttrekt om ten aanzien van de Grondwet te kunnen worden verantwoord.

+

+ +

De Raad van State is van advies, dat redenen van grondwettelijke aard zich verzetten tegen de goedkeuring van het verdrag en zijn bijlagen door de Kamers.

De Grondwet verleent aan de door haar aangewezen overheden bepaalde bevoegdheden (artikel 25). Voorzover een internationaal verdrag de uitoefening van essentiële prerogatieven, die aan de verschillende nationale overheden zijn toegewezen, aan supranationale overheden overdraagt, is zodanig verdrag met de grondwettelijke norm in strijd.

Het onderhavig verdrag ontneemt de Koning en de Wetgevende Kamers enige van hun grondwettelijke machten; daarenboven verplicht het de Belgische Staatsburgers zich te onderwerpen aan beschikkingen die rechtstreeks van supranationale overheden uitgaan en, in voorkomend geval, de door deze getroffen strafmaatregelen te ondergaan.

Zodoende verleent het die supranationale overheid machten waarvan de uitoefening krachtens de Grondwet aan de verschillende door haar ingestelde overheden toebehoort.

.../...

Zodanig resultaat kan niet zonder voorafgaande herziening van de Grondwet worden bereikt.

Alleen de onontkoombare en dringende noodzaak, om 's lands onafhankelijkheid en de ongeschondenheid van het grondgebied te handhaven, - en over die noodzaak oordeelt alleen de wetgever - zou kunnen verantwoorden dat het verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap vóór enige grondwetsherziening wordt goedgekeurd.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de :

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit :

Messieurs : J. SUETENS, premier président du Conseil d'Etat, président
de Heren : eerste-voorzitter van de Raad van State, voorzitter

M. SOMERHAUSEN, F. LEPAGE, D. DECLEIRE, A. MAST, J. COYETTE, G. HOLOYE, G. VAN BUNNEN, K. MEES, conseillers d'Etat, raadsheren van State,

E. VAN DIEVOET, J. VAUTHIER, L. FREDERICQ, G. DOR, P. COART-FRESART, A. BERNARD, P. ANSIAUX, F. DUCHENE, assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,

R. DECKMYN, greffier du Conseil d'Etat, griffier van de Raad van State, greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. SUETENS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. SUETENS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(sé) R. DECKMYN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(sé) J. SUETENS.

expédition délivrée à M. le Ministre
uitgifte afgeleverd aan de H. Ministe

des Affaires étrangères.
van Buitenlandse Zaken.

Le 1953.

De 1953.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De Griffier van de Raad van State,

R. DECKMYN.