

DE VERHOUDING INTERNATIONAAL – NATIONAAL RECHT

Marc DEBONNAIRE
Jan GRAULS

INLEIDING

1. In de voorschriften die gelden in een Staat kunnen we een onderscheid maken tussen de regelen die hun oorsprong vinden in de interne rechtsorde van die Staat en diegene die hun oorsprong vinden in de internationale rechtsorde. Het bestaan van deze twee rechtsorden, een interne en een internationale, impliceert een zeker aantal praktische onderlinge verhoudingen, onder meer de mogelijkheid van conflicten tussen hun respectieve voorschriften (1). Het probleem nam vooral in scherpte toe naarmate het aantal verdragen groter en groter werd dat streeft naar uitwerking in de interne rechtssfeer omdat zij bijvoorbeeld rechten toekennen aan particulieren, ofwel ook verdragen die strekken tot wijziging van het interne recht, verdragen van invoering van eenvormig recht over één of ander punt. De verdragen behandelen inderdaad niet alleen meer politieke vraagstukken ; de verdragstechniek werd meer en meer gedetailleerd, de verdragen hadden een weerslag op de interne rechtsorde en gingen vaak gepaard met een overdracht van bevoegdheden (2). Konkreet bestaat het probleem hierin :

- (1) SALMON J., en SUY E., "Het primaat van het internationaal op het intern recht", *R. W.*, 1965-1966, kol. 2025.
- (2) Zie bv. het EEG, Euratom en EGKS-verdrag.

moet de rechter het verdrag of de nationale wet toepassen, wanneer hem een geschil wordt voorgelegd, dat niet kan opgelost worden zonder een beslechting van een konflikt tussen een bepaling van een internationaal verdrag en een nationale wet.

VOORWAARDEN VOOR HET ONTSTAAN VAN EEN KONFLIKT

2. De voorwaarden die aanwezig moeten zijn opdat men zou kunnen spreken van een konflikt zijn drievoudig. Vooral de tweede voorwaarde zal nader uitgewerkt worden om dat het toepassingsbeid niet duidelijk omlind is, hoewel het principe zelf niet betwist wordt.

3. Voor een konflikt wordt allereerst verondersteld dat het verdrag bindende kracht heeft. Dit veronderstelt niet alleen dat het verdrag ondertekend en bekrachtigd werd, in België bekend gemaakt is en in werking is getreden, maar ook dat het, al naar het geval, ofwel in een wet is vastgelegd, ofwel hetzij de instemming der Kamers heeft gekregen, hetzij door een daartoe bestemde wet is goedgekeurd. Weliswaar eisen de leden twee en drie van art. 68 van de grondwet de instemming van de Kamers of een wet voor de handelsverdragen, de verdragen die de staat zouden kunnen bezwaren of de Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, en eisen zij een wet alleen voor de verdragen die afstand, ruiling of toevoeging van grondgebied met zich brengen. Maar andere grondwetsbepalingen, die bepaalde materies uitdrukkelijk aan de wetgever voorbehouden, dienen in beschouwing genomen te worden. Meer nog, de wetgever moet optreden telkens een verdrag tot gevolg zal hebben een interne wet te wijzigen, dit wil zeggen, telkens het normatieve verdrag betrekking heeft op een stof die door de wet reeds, en op een andere wijze, geregeld is. Het verdrag wordt door de Koning gesloten (art. 68, lid 1). Welnu, artikel 67 verbiedt de Koning de wetten te schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te verlenen. Bijgevolg kan een verdrag, dat een gehele of gedeeltelijke schorsing van een wet met zich brengt, in de interne rechtsorde geen verbindende kracht hebben zonder een wet (3).

4. De tweede vereiste vergt dat de norm rechtstreeks toepasselijk is. Een norm kan : ofwel self-executing zijn, dit wil zeggen dat hij rechtstreeks uitwerking heeft en individuele rechten schept die door de nationale rechter moeten worden gehandhaafd ; ofwel kan de norm een bepaling zijn die een rechtstreekse werking ontbeert. In verband met deze laatste bepalingen stelde

(3) HAYOIT DE TERMICOURT R., Conflikt tussen het verdrag en de interne wet, *R.W.*, 1963-1964, kol. 74.

Advokaat-Generaal Lagrange van het Hof van Justitie vast dat zij op twee verschillende manieren doordringen in de interne rechtsorde, al naargelang de uitvoeringsorganen der Gemeenschap de bevoegdheid hebben gekregen een verordening uit te vaardigen (4). Hebben de uitvoerende organen deze bevoegdheid niet, dan betreft het een verplichting die een Lid-Staat of vrijwillig nakomt, of ter uitvoering van aanbevelingen of richtlijnen afkomstig van de uitvoerende Gemeenschapsorganen. Het EEG-verdrag dringt dan slechts in de nationale rechtsorde binnen via interne maatregelen genomen door de bevoegde organen van de betrokken Staat. Wanneer daarentegen de executieven der Gemeenschap bevoegd zijn een verordening uit te vaardigen en van deze bevoegdheid gebruik maken, vindt het opnemen in de interne rechtsorde van rechtswege plaats door het enkele feit van de publikatie van die verordening (5).

Dus zijn er twee bepalingen rechtstreeks toepasselijk :

1. verdragsbepalingen die als self-executing worden beschouwd ;
2. bepalingen die het voorwerp van een uitvoeringsvoorschrift vormen.

Ganshof van der Meersch merkt op dat "er een merkkelijk verschil bestaat tussen de bepaling van internationaal recht die rechtstreeks door de nationale rechter kan worden toegepast omdat zij rechtstreeks voor de enkelingen rechten in het leven roept en die welke rechtstreeks toepasselijk is, omdat zij aan zichzelf genoeg heeft en derhalve kan toegepast worden zonder het uitvaardigen van een aanvullende legislatieve bepaling. Bij de eerste bepaling ligt de nadruk meer op haar inhoud ; bij de tweede op de vorm waarin zij uitgedrukt wordt, m.a.w. op haar min of meer volledig karakter" (6).

Nochtans gaat het niet op ten deze een te absolute scheiding te willen aanbrengen. In beide gevallen is het aangestipte element niet het enige dat in beschouwing kan worden genomen : de bepaling enerzijds die voor de enkelingen rechtstreeks rechten of verplichtingen in het leven roept impliceert dat zij volledig is, onverminderd de internrechtelijke maatregelen welke voor haar inwerkingstelling vereist zijn ; anderzijds kan de bepaling, die rechtstreeks kan worden toegepast zonder de medewerking van een aanvullende legislatieve bepaling voor de enkelingen rechtstreeks rechten of verplichtingen in het leven roepen. Hier doet zich een overlapping voor waaruit blijkt hoe gevaarlijk te absolute onderscheidingen en klassificeringen zijn.

Alleen het Hof van Justitie kan en mag uitmaken of de theorie van de

- (4) Zaak Costa t/ENEL 6/64, arrest van 15 juli 1964, Conclusie van Advocaat-Generaal Lagrange, *Jur. X.*, p. 1235.
- (5) Voor verdere studie, zie : HAYOIT DE TERMICOURT R., *o.c.*, R.W., 1963-1964, kol. 84 e.v.
- (6) GANSHOF VAN DER MEERSCH W.J., De belgische rechter tegenover het internationaal recht en het gemeenschapsrecht, *R. W.*, 1969-1970, kol. 206.

rechtstreekse werking ook op de verordeningen van toepassing is. Alleen dit kollege heeft in laatste instantie de macht te beslissen wat de verdragen van Rome vestaan onder een verordening die "verbindend (is) in al haar onderdelen en (...) rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat" (7). Het probleem wordt hier dus herleid tot een probleem van interpretatie.

5. Wat betreft de richtlijnen bepaalt artikel 189 lid 3 van het EEG verdrag : "een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen". Deze tekst volgt onmiddellijk op lid twee dat betrekking heeft op de verordening die "rechtstreeks toepasselijk (is) in elke lidstaat". Voor de richtlijn bestaat zulk voorschrift niet. Daaruit heeft de klassieke doktrine dan ook afgeleid dat, in tegenstelling tot de verordeningen, de richtlijnen niet rechtstreeks toepasselijk zijn op de onderdanen van de lidstaten en dat zij slechts bestemd zijn voor de Staten, die eventueel bij wet, reglement of bestuurlijk besluit de tot toepassing daarvan nodige maatregelen zullen treffen (8).

Men mag zich afvragen of deze ongenueanceerde stelling wel gegrond is. Artikel 189 lid 3 zegt niet uitdrukkelijk dat de richtlijn niet rechtstreeks toepasselijk is. Er is dan ook een nieuwe strekking in de rechtsleer die zegt "dat het in feite afhangt van het objectief dat wordt gesteld of de nationale instanties hun bevoegdheid tot kiezen inzake vorm en middelen moeten, mogen of kunnen aanspreken. Men mag aannemen dat deze vrije keuze van de middelen en de vorm alleen geldt voor de gevallen waar er inderdaad middelen moeten aangewend worden en de mogelijkheid van diverse vormen aanwezig is. Als het verplichtend resultaat voor de lidstaten alleen erin bestaat iets niet te doen is het klaar dat er van een keuze van vorm en middelen geen sprake is. Er is ook geen reden om het rechtstreeks van toepassing zijn van een dergelijk voorschrift van een richtlijn in het interne recht van de lidstaat niet te aanvaarden" (9).

6. De derde vereiste betreft de onverenigbaarheid tussen het internationale recht en het interne recht. Met het oog op deze voorwaarde volstaat het niet dat de teksten van internationaal en intern recht elkaar tegenspreken, het is tevens nodig dat de interne regel niet kan worden uitgelegd als zijnde slechts toepasselijk onder voorbehoud van de regel van internationaal recht (10).

(7) EEG-verdrag, art. 189 lid 2.

(8) In deze zin o.a. VAN BINSBERGEN W.C., Kan een richtlijn tot aanpassing der wetgevingen ingevolge artikel 100 EEG-verdrag in details treden ?, *S.E.W.*, 1961, p. 217.

(9) Aldus VANDERMEULEN in *Juridische informatie*, Permanent vertegenwoordiging van België bij de Europese Gemeenschappen, 27 aug. 1969 p. 4.

(10) HAYOIT DE TERMICOURT R., o.c., *R.W.*, 1963-1964, kol. 74 en 75.

7. Na de voorwaarden omschreven te hebben, die aanwezig moeten zijn, opdat er van een konflikt sprake zou zijn, willen we nu nagaan welke oplossing aan een dergelijk konflikt wordt gegeven. Hierbij zullen we achtereenvolgens de oplossing benaderen vanuit het standpunt der internationale rechter, en vanuit het standpunt der nationale rechter.

HOUDING VAN DE INTERNATIONALE RECHTER IN GEVAL VAN KONFLIKT

8. De internationale rechter past in geval van konflikt alleen internationale rechtsregelen toe, nooit intern recht. Hier geldt dus de primauteit van het internationaal recht en gemeenschapsrecht (11). Dit vinden we duidelijk terug in artikel 38 van het statuut van het Internationaal Gerechtshof: "The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply :

- a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states ;
- b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law ;
- c. the general principles of law recognized by civilized nations ;
- d. subject to the provisions of article 59, judicial decisions and the teaching of the most high qualifed publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law" (12)

Al deze categorieën blijven in het raam van het internationaal recht. Men kan dus vaststellen dat de internationale rechter in de regel alleen het internationaal recht toepast. De internationale rechter kan een interne juridische norm niet toepassen op een internationaal geschil. Hij is niet in staat het interne recht als zodanig toe te passen (13).

9. Ook in de rechtsleer wordt de primauteit van het internationaal recht als een onbetwist principe aanvaard. Aldus zegt VERDROSS : "Während nämlich die staatlichen Gerichte als Organe des staatslichen Rechtes auch völkerrechtswidrige Gesetze anzuwenden haben, müssen die völkerrechtlichen Scheidsgerichte und Gerichte als Organe des VR das VR anwenden". (14)

(11) SUY E., Les rapports entre le droit communautaire et le droit interne des Etats membres, *UGA Heule*, 1964 p. 7.

(12) Statute of the International Court of Justice, art. 38.

(13) GANSHOF VAN DER MEERSCH, o.c., *R. W.*, 1969-1970, kol. 197.

(14) VERDROSS A., *Völkerrecht*, Wien, 1964, p. 114.

Hetzelfde principe vinden we zeer duidelijk gesteld bij SUY : "En effet du point de vue du droit international le traité prime toujours" (15).

Ook RIGAUX spreekt zich in deze zin uit : "Dans l'ordre international ou devant les juridictions internationales, il est assez généralement admis que la primauté du droit international lui fait évincer toute source de droit concurrente émanant d'un Etat" (16).

10. In de rechtspraak van het Hof van Justitie vinden we dezelfde gedachtengang weer : "(Overwegende) dat het EEG-verdrag, anders dan met gewone internationale verdragen het geval is, een eigen rechtsorde in het leven heeft geroepen, die (...) in rechtsorde der Lid-Staten is opgenomen en waarmee de nationale rechter rekening dient te houden ; dat namelijk de Lid-Staten (...) hun soevereiniteit, zij het op een beperkt terrein, hebben begrensd en derhalve een rechtstelsel in het leven hebben geroepen, dat bindend is zowel voor hun onderdanen als voor henzelf."

"Indien de werking van het gemeenschapsrecht van Staat tot Staat zou verschillen op grond van latere wetten, dit de verwezenlijking van de doelstellingen van het verdrag (...) in gevaar zou brengen en een bij artikel 7 verboden discriminatie in het leven zou roepen."

"De voorrang van het gemeenschapsrecht wordt bevestigd door artikel 189 bepalend dat de verordeningen verbindend zijn en rechtstreeks toepasselijk in elk van de Lid-Staten. Deze bepaling die zonder enig voorbehoud is neergeschreven, (zou) van iedere betekenis zijn ontbloot indien een Staat de gevolgen ervan zou kunnen teniet doen door een wettelijk voorschrift uit te vaardigen, dat boven de gemeenschapsbepalingen uit zouden gaan" (17).

11. Uit het voorgaande mag echter niet worden afgeleid dat voor de internationale rechter de internrechtelijke regel niet bestaat. Maar de interne wet zal voor de internationale rechter in beginsel een feit zonder meer zijn : "un simple fait" (18).

"Au regard du droit international et de la Cour qui en est l'organe, les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des Etats, au même titre que les décisions judiciaires, ou les mesures administratives" (19). Paragraaf 2 van artikel 36 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof bepaalt dat de Staten de rechtsmacht van het Hof

(15) zie noot 11.

(16) RIGAUX F., *Les conflits de la loi nationale avec les traités internationaux*, in *Rapports belges au VIIe Congrès international de droit comparé*, Uppsala, 1966, p. 270.

(17) Zaak Costa t/ENEL, 6/64, arrest van 15 juli 1964, *Jur. X*, p. 1123 en 1124.

(18) GANSHOF VAN DER MEERSCH, o.c., *R.W.*, 1969-1970, kol. 197.

(19) Haute Silésie polonaise, *C.P.J.I.*, Série A nr 7 p. 19.

als verplicht kunnen aanvaarden voor alle rechtsgeschillen die betrekking hebben op "het bestaan van enig feit dat, wanneer het werd vastgesteld, de schending van een internationale verbintenis zou inhouden" (20). Nu, het vast te stellen feit, van welke aard het ook moge wezen, kan een regel van intern recht zijn. Aan de internationale rechter kan door een compromis uitdrukkelijk een bevoegdheid worden verleend die hem ertoe leidt van een regel van intern recht kennis te nemen. De partijen, die tot leidraad voor hem bepalen waarover het geschil loopt, kunnen hem een twistpunt voorleggen dat zijn grondslag heeft in een internrechtelijke vraag.

Hij kan te onderzoeken hebben of het intern recht in overeenstemming is met de regel van internationaal recht. Er zijn internationale overeenkomsten die deze macht uitdrukkelijk opdragen aan de rechterlijke instanties die ze instellen (21).

Maar in dit onderzoek zal de internationale rechter steeds rekening moeten houden met hetgeen Advokaat-Generaal Lagrange zegde in zijn conclusie betreffende een beroep gericht tegen de Hoge Autoriteit: "Het (gaat) er niet om het Italiaanse of het Franse recht of dat van welk ander land van de Gemeenschap toe te passen, maar het recht van het Verdrag en de bestudering der oplossingen naar nationaal recht vindt, telkens wanneer zulks nodig schijnt, uitsluitend plaats met het oog op de vorming en de ontwikkeling van het Verdragsrecht" (22).

HOUDING VAN DE NATIONALE RECHTER IN GEVAL VAN KONFLIKT

12. Hoewel op volkenrechtelijk plan de voorrang van het internationaal recht vaststaat, zal een nationale rechter die zich voor het probleem gesteld ziet uitspraak moeten doen op grond van internrechtelijke, hoofdzakelijk grondwettelijke bepalingen omtrent de verhouding tussen internationaal en nationaal recht. De oplossing die de nationale rechter aan het probleem zal geven hangt dus af van de rangorde die aan de internationale rechtsregels in het nationale grondwettelijk recht wordt gegeven (23).

13. Een aantal buitenlandse konstituties behandelen dit probleem uitdrukkelijk en geven een oplossing aan het conflict.

(20) Statute of the International Court of Justice, art 36 par. 2: "The existence of any fact which, if established would constitute a breach of an international obligation."

(21) GANSHOF VAN DER MEERSCH, o.c., *R. W.*, 1969-1970, kol. 197.

(22) H.J.E.G., zaak 3/54, *Jur. I*, 1954-1955, p. 158.

(23) SALMON J. en SUY E., o.c., *R. W.*, 1965-1966, kol. 2026.

Zo bepaalt artikel 66 van de Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden dat "Binnen het koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, wanneer deze toepassing niet verenigbaar zou zijn met eenieder verbindende bepalingen van overeenkomsten, die hetzij voor, hetzij na de totstandkoming der voorschriften zijn aangegaan". Een groter gezag dan dat van de interne wet wordt aldus aan het verdrag toegekend en een controle en een sanktie, langs juridictionele weg, bevestigen deze voorrang, aangezien de rechtbanken het verdrag moeten toepassen, zelfs wanneer een naderhand aangenomen wet dit tegenspreekt (24).

Minder duidelijk is de tekst van de franse grondwet van 4 oktober 1958. In artikel 55 lezen we: "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". Dit artikel kent uitdrukkelijk aan de verdragen voorrang op de wetten toe. Deze voorrang heeft tot gevolg dat, zolang het verdrag gelding heeft, de ermee strijdige en eerder in werking getreden wetten krachteloos worden, zoals de rechtspraak in Frankrijk steeds heeft aangenomen.

Maar in de hypothese, waarin een recentere wet in strijd zou zijn met een vroeger verdrag, lijkt de oplossing minder duidelijk, althans volgens de wettekst. Volgens sommige auteurs verleent deze tekst aan de rechtbanken geen macht om de wetgever te wraken, die door een wet, een vigerend verdrag tegengesproken heeft. Andere auteurs en sommige Hoven van Beroep hebben deze interpretatie afgewezen omdat deze interpretatie aan de tekst vrijwel iedere uitwerking ontnemt (25).

Ook in Duitsland bestaat er twijfel omtrent de draagwijdte van de grondwettelijke bepalingen. Artikel 25 van de Grondwet der Duitse Bondsrepubliek luidt: "Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteile des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes". Daarnaast bepaalt artikel 100, 2e lid: "Ist in einem Rechtsstreite zweifelhaft, ob eine Regel des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes ist und ob sie unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt (art. 25), so hat das Gericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen". Uitgaande van de termen van artikel 25 "allgemeine Regeln des Völkerrechtes", heeft men zich afgevraagd of de Grondwet de voorrang van de bij een verdrag gegeven regelen op het interne recht verzekert door een

(24) Krachtens art. 67 lid 2, zijn de bepalingen van de art. 65 en 66 ook toepasselijk op de besluiten van de volkenrechtelijke organisaties waaraan bij of krachtens overeenkomst bevoegdheden tot wetgeving, bestuur of rechtspraak worden opgedragen.

(25) HAYOIT DE TERMICOURT R., o.c., *R.W.*, 1963-1964, kol. 76, noot 23, 24, 25.

jurisdictionele controle. Deze vraag wordt tot heden toe uiteenlopend beantwoord (26).

14. In Luxemburg is er geen constitutionele tekst, die dit probleem behandelt. Door het "Cour Supérieur de Justice" werd nochtans een oplossing naar voren gebracht die algemeen wordt nagevolgd: "... en droit interne l'effet des lois successives dépend de la date de leur mise en vigueur, les dispositions contraires aux lois antérieures abrogeant celles-ci". Het vervolgt: "(qu'il) ne saurait pourtant en être ainsi lorsque les deux lois sont d'une inégale valeur, c'est à dire lorsque l'une des lois est un traité international incorporé dans la législation interne par une loi approbative, qu'en effet parail traité international est une loi d'une essence supérieure ayant une origine plus haute que la volonté d'une organe interne; qu'en conséquence, en cas de conflit entre les dispositions d'un traité international et celles d'une loi nationale postérieure, la loi internationale doit prévaloir sur la loi nationale" (27).

15. Wat betreft België blijft de oplossing van het konflikt een open vraag, zoals blijkt uit de reeds meergenoemde Mercuriale van Procureur-Generaal HAYOIT DE TERMICOURT: noch de wetgever, noch het Hof van Cassatie hebben zich op ondubbelzinnige wijze uitgesproken. In de rechtsleer echter werd dit onderwerp in talrijke studies behandeld. Hierbij dienen we in de internationale rechtsregelen volgende onderscheiding aan te brengen.

16. Ten eerste: Voorschriften van het internationaal recht.

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. 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. Het algemeen internationaal recht geniet dus niet van de controle door het Hof van Cassatie (28).

In geval van konflikt tussen een wet en het algemeen internationaal recht, zal steeds de voorrang aan de wet worden gegeven (29). Nochtans wijzen SUY en SALMON erop dat praktisch gezien een konflikt tussen de wet en het

(26) HAYOIT DE TERMICOURT R., o.c., *R. W.*, 1963-1964, kol. 75, noot 19.

(27) Cour Supérieur de Justice, 14 juli 1954, *Pas. Lux.*, XVI, 150.

(28) SALMON J. en SUY E., o.c., *R. W.*, 1965-1966, kol. 2028.

(29) 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'état, d'une part et les traités", in *Problèmes contemporains de droit comparé*, tome I, Tokio 1962, p. 207, 208.

algemeen internationaal recht slechts zeer uitzonderlijk ontstaat, en dit om twee redenen. Voorreerst zijn de normen van het internationaal gewoonterecht zeer algemeen geformuleerd ; de inhoud van deze regels is niet precies vast te stellen. 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 (30).

17. Ten tweede : De internationale verdragen en de voorschriften en algemene beslissingen der internationale organisaties (31).

Door Procureur-Generaal HAYOIT DE TERMICOURT werd op duidelijke en overtuigende wijze stelling gekozen ten gunste van de voorrang van internationale verdragsbepalingen, zowel van de bepalingen van de Europese verdragen als van het secundaire gemeenschapsrecht, boven vroegere en latere nationale wettelijke voorschriften (32).

De redenen die de Procureur aanhaalt voor de primauteit van de internationale verdragsbepalingen menen we als volgt te kunnen samenvatten. Na eerst de voorzichtige houding van het Hof van Cassatie in vroegere geschillen te hebben belicht, meent HAYOIT DE TERMICOURT dat deze voorzichtige, en in feite onzekere houding niet meer voldoet aan de huidige ontwikkeling van het internationaal en gemeenschapsrecht, gezien de toename van het aantal normatieve verdragen. Zodoende zal het Hof verplicht worden duidelijk stelling te nemen.

Deze stellingname zou erin moeten bestaan de voorrang van de verdragen op de zelfs nadien van kracht geworden interne wetten te erkennen, zoals dit trouwens in verschillende Staten reeds het geval is. Vooral sinds de verdragen van Rome en Parijs schijnt dit een onafwendbare evolutie daar deze verdragen organen in het leven roepen die normen kunnen uitvaardigen die in de interne rechtsorde rechtstreeks van toepassing zijn.

In feite gaat het hier om een overdracht van bevoegdheden. Deze overdracht is echter geen gewone overdracht daar de organen van de gemeenschap in het raam van het verdrag rechtstreekse en onmiddellijke bevelen kunnen geven aan de partikulieren, natuurlijke of rechtspersonen, en de aldus geregelde materies buiten de bevoegdheidssfeer van elk der lidstaten vallen (33). Het gemeenschapsrecht overkoepelt de wetgeving van deze

(30) SALMON J. en SUY E., o.c., *R. W.*, 1965-1966, kol. 2028.

(31) De rechtsleer is het erover eens dat normen uitgevaardigd op grond der verdragen dezelfde waarde hebben als de verdragen waardoor zij worden voorzien.

(32) HAYOIT DE TERMICOURT R., o.c., *R. W.*, 1963-1964, kol. 77 e.v.

(33) zie nr. 4 van de tekst.

Staten. Deze "stoutmoedige" innovatie moet doorgevoerd worden en de rechtbanken moeten zich ernaar schikken. Hieruit volgt dat het thans "onvoldoende en ontoereikend is te zeggen dat de regelen van de verdragen in het nationale recht zijn opgenomen (...). De integratie reikt in wezen verder want (...) boven de verscheidene rechtsordeningen der lidstaten verschijnt een autonome gemeenschappelijke rechtsordering" (34).

De verzekering van de voorrang van de gemeenschapswet behoort immers tot de fundamentele bestaansvoorwaarden der Gemeenschap. Zou het trouwens niet tegenstrijdig zijn, enerzijds een Europese Gemeenschap en een Hof van Justitie, als houder van de wettigheid in de Gemeenschap op te richten, en anderzijds binnen de Gemeenschap nationale wetten toe te passen, die tegen de gemeenschapswetten indruisen ?

Bovendien zou de negatie van een hoger gezag in hoofde van een internationale rechtsregel aanleiding geven tot een soort "juridisch haasje-over" : de communautaire rechtsregelen zouden buiten toepassing kunnen worden gesteld door interne voorschriften, die op hun beurt door een latere communautaire regeling zouden kunnen worden vervangen. Een gelijke toepassing van het beginsel "lex posterior derogat priori" op internrechtelijke en gemeenschapsvoorschriften zou aldus het ontstaan geven aan een ongehoorde rechtsonzekerheid.

Ten slotte brengt het erkennen van een gelijk gezag aan interne bepalingen, de internationale aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat in het gedrang. Nu is het wel zo dat het uiteindelijk primaat van het internationale recht over het intern recht zeer problematisch is als gevolg van de verplichte rechtsmacht (35). Doch het primaat van het Europese Gemeenschapsrecht is in elk geval verzekerd door artikel 169 van het Verdrag van Rome : "Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens dit verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit na deze Staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken. Indien de betrokken Staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie". Op die manier valt een interne rechtshandeling van een lidstaat onder de directe controle van het Hof. Indien de Commissie dit verzuim niet vaststelt, hetzij wegens onoplettendheid, hetzij omdat zij oordeelt dat er geen verzuim voorhanden is, dan hebben de lidstaten, de natuurlijke of rechtspersonen alleen de bevoegdheid zich tot het Hof te wenden" indien één der instellingen der Gemeenschap heeft nagelaten te zijnen aanzien een andere

(34) MERTENS DE WILMARS : "De rechtsbescherming in de Europese Gemeenschappen" *R. W.*, 1962-1963, kol. 1417.

(35) SUY E., De internationale en Europese aansprakelijkheid der EEG-lidstaten *B.T.I.R.*, 1965, p. 144 ;

handeling te verrichten dan het geven van een aanbeveling of een advies". Aldus wordt bepaald in artikel 175, lid 3 EEG-verdrag (36).

Het Hof van Justitie bezit nochtans slechts toewijzingsbevoegdheid. Artikel 4 van het verdrag : "Iedere instelling handelt binnen de grenzen van de haar door dit verdrag verleende bevoegdheden", wat betekent dat al wat niet uitdrukkelijk aan het Hof van Justitie is toegekend, nog tot de bevoegdheid van de nationale rechter behoort. Het recht van het verdrag en het afgeleid recht, in het leven geroepen door de Gemeenschapsinstellingen zal hij blijven toepassen. In die zin is de Belgische rechter dus zelf een gemeenschapsrechter geworden, één van de organen die tot taak hebben de naleving van het gemeenschapsrecht te bewerkstelligen dat de Belgische Staat zich verbonden heeft in acht te doen nemen. Net als het Hof van Justitie op zijn gebied heeft hij de plicht een correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht te bevorderen (37). Om het Gemeenschapsrecht te handhaven als een recht gemeen aan de lidstaten is het noodzakelijk geweest om de eenheid ervan in de toepassing te verzekeren : divergerende uitleggingen dienen uitgeschakeld te worden en een cohesie van de nationale jurisprudenties moest worden gezocht. Daarom heeft artikel 177 van het EEG-Verdrag de uitlegging bij wijze van prejudiciële beslissing ingevoerd : "Het Hof van Justitie is bevoegd bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen :

- a. over de uitlegging van dit verdrag ;
- b. over de geldigheid en de uitlegging van de door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen ;
- c. over de uitlegging van de Statuten van bij besluit van de Raad ingestelde organen, wanneer de Statuten daarin voorzien.

Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen vóór een rechterlijke instantie van één der lidstaten, kan deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van Justitie verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen". De verwijzing tot uitlegging naar het Hof van Justitie werd door de opstellers van het Verdrag van Rome, facultatief gesteld, zolang tegen de beslissing van de rechter een rechtsmiddel kan worden aangewend. Of juist nog : voor de Belgische rechterlijke instanties, andere dan het Hof van Cassatie en de Raad van State, is de prejudiciële procedure tot uitlegging facultatief, in die zin dat, ook al wordt de vraag opgeworpen, de instantie zich slechts tot het Hof van Justitie om een uitspraak zal wenden "indien zij een beslissing van het Hof op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis. Zo daarentegen de vraag wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie "waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep"

(36) *SUY E., o.c.,* p. 145.

(37) *GANSHOF VAN DER MEERSCH, o.c.,* kol. 216.

(Hof van Cassatie of Raad van State), dan "is deze instantie gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden" (38). Het karakter van deze procedure werd door een schrijver-jurist juist beoordeeld waar hij zegde dat ze tot doel heeft door haar buitengewone soepelheid de eenheid in de toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren, terwijl tevens de functionering van de nationale rechterlijke instanties gevrijwaard blijft (39).

Tenslotte nog dit. Tot nog toe werd hoofdzakelijke aandacht besteed aan de verantwoordelijkheid van de staat voor de handelingen van zijn rechterlijke organen, en er werd vastgesteld dat deze aansprakelijkheid in het internationale recht primair kan zijn voor zover door een rechtbank een met een internationaal verdrag strijdige en latere interne wet werd toegepast. De verantwoordelijkheid van de EEG-lidstaten op het Europees vlak ontstaat echter op een vroeger moment, en niet eerst door een handeling der rechtsprekende organen. Bij de aanwending door een rechter van een interne wet die strijdig is met het Europese verdrag, wordt de reeds bestaande verantwoordelijkheid alleen maar bevestigd. Inderdaad, in strijd met wat voor het klassieke volkenrecht geldt, ontstaat de verantwoordelijkheid van de EEG-lidstaten reeds door de eenvoudige totstandkoming van een met het gemeenschapsrecht strijdige interne wet, koninklijk of ministerieel besluit ; zonder dat deze noodzakelijk eerst hoeven toegepast te worden (40).

BESLUIT

18. Uit dit alles blijkt dat voor de oplossing van het konflikt internationaal recht-nationaal recht, vanuit het standpunt der internationale rechter, het principe van de primauteit van het internationale recht onbetwist is. Vanuit het standpunt der nationale rechter echter lijkt de oplossing, vooral in België, minder duidelijk. Vandaar dat dan ook van verschillende zijden werd aangedrongen op de inlassing van een artikel 107 bis in de grondwet dat als volgt zou luiden : "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 regelmatig gepubliceerde verdragen" (41).

(38) GANSHOF VAN DER MEERSCH, *o.c.*, kol. 223.

(39) PRATS Y., Incidences des dispositions du Traité instituant la CEE sur le droit administratif français, *R.T.D.E.*, 1968, p. 45.

(40) SUY E., *o.c.*, p. 146.

(41) SALMON J. en SUY E., *o.c.*, *R.W.*, 1965-1966.