

SEANCES DU MERCREDI 30 NOVEMBRE 1988  
VERGADERINGEN VAN WOENSDAG 30 NOVEMBER 1988ASSEMBLEE  
PLENAIRE VERGADERINGSEANCE DE L'APRES-MIDI  
NAMIDDAGVERGADERING

## SOMMAIRE:

## CONGES:

Page 426.

## PROJET DE LOI SPECIALE (Discussion):

Projet de loi spéciale sur la Cour d'arbitrage.

Discussion générale (Reprise). — *Orateurs*: Mme Herman-Michielsens, MM. Arts, Erdman, Cerexhe, Clerdent, Boël, Stroobant, S. Moureaux, Lallemand, rapporteur, Barzin, de Clippele, Desmedt, M. Wathelet, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Classes moyennes, p. 426.

## ORDRE DES TRAVAUX:

Page 446.

## PROPOSITION DE LOI (Dépôt):

Page 446.

M. Deneir. — Proposition de loi complétant l'article 1378 du Code judiciaire.

## INTERPELLATIONS (Demandes):

Page 447.

M. Bock au secrétaire d'Etat aux Affaires européennes et à l'Agriculture sur «le problème de la brucellose et ses graves conséquences pour l'agriculture et la santé».

Ann. parl. Sénat — Session ordinaire 1988-1989  
Parlem. Hand. Senaat — Gewone zitting 1988-1989

## INHOUDSOPGAVE:

## VERLOF:

Bladzijde 426.

## ONTWERP VAN BIJZONDERE WET (Beraadslaging):

Ontwerp van bijzondere wet op het Arbitragehof.

Algemene beraadslaging (Hervatting). — *Sprekers*: mevrouw Herman-Michielsens, de heren Arts, Erdman, Cerexhe, Clerdent, Boël, Stroobant, S. Moureaux, Lallemand, rapporteur, Barzin, de Clippele, Desmedt, de heer Wathelet, Vice-Eerste minister en minister van Justitie en Middenstand, blz. 426.

## REGELING VAN DE WERKZAAMHEDEN:

Bladzijde 446.

## VOORSTEL VAN WET (Indiening):

Bladzijde 446.

De heer Deneir. — Voorstel van wet tot aanvulling van artikel 1378 van het Gerechtelijk Wetboek.

## INTERPELLATIES (Verzoeken):

Bladzijde 447.

De heer Bock tot de staatssecretaris voor Europese Zaken en Landbouw over «de brucelloseproblematiek en de zware gevolgen ervan voor de landbouw en de gezondheid».

M. Lannoye au Vice-Premier ministre, ministre des Affaires économiques et du Plan et ministre de l'Education nationale sur « les options prioritaires du gouvernement en matière de production et d'utilisation de l'électricité ».

De heer Lannoye tot de Vice-Eerste minister, minister van Economische Zaken en het Plan en minister van Onderwijs over « de prioritaire beleidsopties van de regering inzake de productie en het verbruik van elektriciteit ».

PRESIDENCE DE M. SWAELEN, PRESIDENT  
VOORZITTERSCHAP VAN DE HEER SWAELEN, VOORZITTER

Le procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.  
De notulen van de jongste vergadering worden ter tafel gelegd.

La séance est ouverte à 14 h 10 m.  
De vergadering wordt geopend te 14 h 10 m.

CONGES — VERLOF

MM. Dillen, Knuts et Sprockeels, malades; Declerck, pour devoirs administratifs; Adriaensens, empêché; Verschueren, pour raisons familiales, et Désir, pour d'autres devoirs, demandent d'excuser leur absence à la réunion de ce jour.

Afwezig met bericht van verhindering: de heren Dillen, Knuts en Sprockeels, ziek; Declerck, wegens ambtsbezigheden; Adriaensens, belet; Verschueren, wegens familiale redenen en Désir, wegens andere plichten.

— Pris pour information.

Voor kennisgeving aangenomen.

ONTWERP VAN BIJZONDERE WET  
OP HET ARBITRAGEHOF

*Hervatting van de algemene beraadslaging*

PROJET DE LOI SPECIALE SUR LA COUR D'ARBITRAGE

*Reprise de la discussion générale*

**De Voorzitter.** — Wij hervatten de algemene beraadslaging over het ontwerp van bijzondere wet op het Arbitragehof.

Nous reprenons la discussion générale du projet de loi spéciale sur la Cour d'arbitrage.

Het woord is aan mevrouw Herman.

**Mevrouw Herman-Michielsens.** — Mijnheer de Voorzitter, de Eerste minister heeft ons de eer aangedaan een inleidend betoog te houden bij de bespreking in commissie van het ontwerp van bijzondere wet op het Arbitragehof, een eer die des te meer is geapprecieerd omdat wij in het verdere debat niet werden verwend met aanwezigheid van topministers. De Premier heeft ook niet gearzeld in deze inleiding gevleugelde woorden uit te spreken, te wijzen op het belang van de bespreking en er een historische dimensie aan te geven:

«De uitbreiding van de bevoegdheid van het Hof tot de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet krijgt in het licht van de

« symboliek van de jaartallen » trouwens een bijzondere betekenis. In 1989, tweehonderd jaar na het magische 1789, zal de gelijkheid van de burgers en het verbod om hen te discrimineren, juridisch afdwingbaar worden. »

Eigenlijk geloof ik dat wij wat bescheidener moeten aankijken tegen de uitbreiding van de wet van 28 juli 1983 op het Arbitragehof. De inspiratie om deze wet uit te breiden is inderdaad meer politiek geweest dan institutioneel.

Bij de besprekingen die geleid hebben tot de vorming van de huidige regering en die misschien historisch lang hebben geduurd maar daarom niet noodzakelijk inhoudelijk historisch waren, is men bij het overdragen van de bevoegdheden inzake onderwijs naar de Gemeenschappen gestoten op tegenstand van één van de partijen die aan het beraad deelnamen. Men wilde de filosofische waarborgen ter zake die door het Schoolpact en de nationale Schoolpactcommissie werden vastgelegd, niet hernemen. Daarom werd gezocht naar een grondwettelijke waarborg. De regering beschikte over een tweederde meerderheid en kon dus de Grondwet wijzigen. Het is « in » om dit als consensus te bestempelen, maar een echte consensus ontbreekt en zou hebben bestaan in het hernieuwen van de waarborgen van het Schoolpact op het niveau van de Gemeenschappen. Daarom moest een mogelijkheid worden geschapen om de waarborgen ingeschreven in de Grondwet in de artikelen 6, 6bis en 17 inzake gelijkheid en inzake vrijheid van onderwijs, afdwingbaar te maken door middel van een recht van toetsing van wetten en decreten aan deze artikelen van de Grondwet door het Arbitragehof.

De ingesteldheid van regering en Parlement in de huidige periode is tegengesteld aan de ingesteldheid na de goedkeuring van de bijzondere en de gewone wet van 1980. Aangezien in België een aantal evenwaardige normen tot stand zouden komen, respectievelijk uitgevaardigd door de nationale, regionale en gemeenschapsvergaderingen, voorzag men toen reeds dat er door de instelling van een Arbitragehof de mogelijkheid kon worden geboden om bevoegdheidsconflicten op te lossen.

De heer Delperée zou dan het Arbitragehof met reden het sluitstuk van deze institutionele hervorming hebben kunnen noemen.

Uit de bespreking van de wetgeving ter zake in de senaatscommissie bleek echter zeer duidelijk dat het Arbitragehof geen grondwettelijk hof was. Alleen grondwettelijke regels over de bevoegdheidsverdeling zouden aan de Grondwet worden ge-

toetst, namelijk met betrekking tot de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet. Men wierp op dat de artikelen 59bis en 107quater niet de enige grondwettelijke regels waren die bevoegdheid toekenden aan Gewesten en Gemeenschappen, en men haalde ook artikel 28 betreffende de authentieke uitlegging van decreten aan, de artikelen 110 en 113, die aan Gewesten en Gemeenschappen fiscale bevoegdheid toekenden, alsmede de talrijke artikelen, die een aantal nauwkeurig bepaalde bevoegdheden toewijzen of voorbehouden aan de gewone wetgever. Schending van die regels door een decreet zou door het Arbitragehof worden gesanctioneerd. Maar al die artikelen van de Grondwet hadden gemeen dat de schending ervan ook een schending betekende van de bevoegdheidsfeer omschreven in de artikelen 59bis en 107quater, die attributiebevoegdheden omvatten. Het was dus juridisch helemaal verantwoord dit Hof Arbitragehof te noemen, en niet Constitutioneel Hof.

Deze logica en deze juridische verantwoording zijn vandaag zoek. Men regelt nu de toetsing van sommige wetten en decreten aan sommige artikelen van de Grondwet die de rechten en de verplichtingen van de Belgen regelen zoals bepaald in Titel II.

Bijgevolg gaat het niet langer om een conflict tussen twee gelijkwaardige normen maar wel om een toetsing, wat tot de specifieke bevoegdheid van een constitutioneel hof behoort. Door dit toetsingsrecht tot drie artikelen te beperken meent de regering te mogen spreken van een Arbitragehof zoals in 1983. Dat is niet juist. Het is evenmin juist dat het Parlement nu dient uit te maken of het al dan niet verder wil gaan in de toetsingsmogelijkheid zodat op een bepaald ogenblik het Arbitragehof een constitutioneel hof wordt. In de realiteit is dit reeds het geval, maar men durft de dingen niet bij hun naam noemen omdat zulke fundamentele optie niet lichtvaardig en op een draffe kan worden genomen.

De reden waarom de artikelen 6, 6bis en 17 uitverkoren werden is dus, zoals hierboven vermeld, van politieke aard. Deze artikelen zijn echter niet duidelijker dan de andere artikelen van titel II, die de rechten en plichten van de Belgen beschrijven, in al te vage termen, en te weinig aansluiten bij de internationale teksten over rechten en plichten van burgers.

Terloops wijs ik erop dat de artikelen 6 en 6bis te ruim en dus te vaag zijn en bijgevolg grond kunnen geven aan veel claims die andere rechten en verplichtingen betreffen. Van regeringszijde blijkt echt incoherentie omdat de regering enerzijds de uitbreiding van het grondwettelijk toetsingsrecht verantwoordt door de eisen die de federale staat stelt, en anderzijds die uitbreidingen principieel betwist door aan te voeren dat de soevereiniteit van het Parlement moet worden beschermd.

De regering verdedigt ook het standpunt dat zij deze bijkomende bevoegdheid aan het Arbitragehof toevertrouwt omdat dit « hoogste rechtscollege », dat evenwel niet tot de rechterlijke macht behoort, bewezen heeft op een bijzonder positieve wijze de door de wet van 1983 omschreven taken op voorbeeldige wijze te hebben volbracht.

Iedereen kan dit beamen, hoewel na een betrekkelijke korte periode van vier jaar moet worden geëvalueerd, aangezien het Hof pas werd geïnstalleerd op 1 oktober 1984. Wel is gebleken dat de bevoegdheidsoverschrijdingen zonder schroom werden beteugeld, maar dat er een langdurige besluitvorming aan de arresten van vernietiging vooraf is gegaan. Het Hof werd gedurende deze vier jaar niet overstelpt met verzoeken tot vernietiging zodat het de nodige tijd kon uittrekken om zonder overhaasting arresten voor te bereiden. Het is evenwel een teken aan de wand dat de communautaire spanningen die in ons land en in het Parlement bestaan, niet afwezig zijn in het Arbitragehof.

Wij hebben enige maanden geleden de ontgoochelende ervaring opgedaan dat de Raad van State niet tot een eenvormig advies kan komen over een ontwerp dat door de regering moest worden ingediend, en dat een gedeelte van het Parlement enkele jaren geleden een arrest van de Raad van State niet heeft gevolgd. Het gevaar is dus niet denkbeeldig dat wij door het afwentelen van communautaire onenigheden op een rechtscollege het risico lopen de besluitvorming verder te bemoeilijken, en, dat zou veel

erger zijn, dat de normen niet langer door iedereen worden aanvaard.

Bij de overheveling van bevoegdheden naar de Gemeenschappen, inzonderheid het onderwijs, moesten er ook mogelijkheden worden geschapen om de burgers, fysieke personen of rechtspersonen, hun recht tot toetsing te laten uitoefenen voor dit hoog rechtscollege, zowel voor de aanvragen tot vernietiging als bij prejudiciële geschillen. In dit wetsontwerp is zulks dan ook geregeld. De vrees dat dit te veel aanvragen zou teweegbrengen, heeft ertoe doen besluiten om zogenaamde « sluisen » in te voegen.

Over die eerste sluis, die de rechtbanken, met uitzondering van het Hof van cassatie en de Raad van State, toelaat prejudiciële geschillen niet aanhangig te maken indien zij menen dat de grondwettelijkheid door de wet of het decreet zeker niet geschonden is, ben ik bekommerd over de toepassing die ervan kan worden gemaakt.

Sommige commissieleden hebben deze invoeging van de theorie van *l'acte clair* geprezen, omdat volgens hen in het tegenovergestelde geval een aantal dilatoire vragen aan het Arbitragehof zouden worden gesteld. Volgens mij is de in de teksten gebruikte term, namelijk « wanneer de wet, het decreet of de in artikel 26bis van de Grondwet bedoelde regel een regel of een artikel van de Grondwet bedoeld in paragraaf 1 klaarblijkelijk niet schendt » veel ruimer dan het louter dilatoire en geeft een reël toetsingsrecht aan deze rechtbanken.

De uitspraak mag niet zijn « dit is ongrondwettig », maar wel « dit is grondwettig ».

Deze uitzondering kan er in de praktijk toe leiden dat vooral het recht van gewone burgers geschonden wordt door het feit dat zij de mogelijkheden niet hebben of de moed niet kunnen opbrengen, om een proces tot aan het hoogste niveau van de rechtspleging te voeren. In cassatie immers moet de prejudiciële vraag worden gesteld aan het Arbitragehof.

De in de oorspronkelijke wetgeving ingeschreven uitzonderingen, namelijk « ten eerste wanneer het Arbitragehof reeds uitspraak heeft gedaan op een vraag of een beroep met ditzelfde ontwerp » en « ten tweede wanneer dit rechtscollege meent dat dit antwoord op de prejudiciële vraag niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen », lijken mij voldoende te zijn om een te grote toeloop van aanhangig gemaakte zaken bij het Arbitragehof te verhinderen. Er dient trouwens te worden op gewezen dat deze twee reeds vroeger bepaalde gevallen het gevolg zijn van een parlementair initiatief tijdens de bespreking in de Senaat van de wet van 1983 en dat zij niet ingeschreven waren in het oorspronkelijk ontwerp.

Ik noteer in de teksten een belangrijke schoonheidsfout. In verschillende artikelen refereert men aan « wetten, decreten, en in het artikel 26bis van de Grondwet bedoelde regels ».

Deze laatste verwijzing naar een norm bedoelt natuurlijk voor de ingewijden de regels en normen die door de Brusselse Raad zullen worden goedgekeurd maar die pas een naam zullen krijgen na de vastlegging van het statuut van Brussel. Feitelijk weet men nu al dat het zal gaan om zogenaamde ordonnantiën, of misschien om decreten van Brussel, als men er een nieuwe naam aan geeft en om het niet al te ingewikkeld te maken. Velen zijn meer bekommerd om de symboliek dan om de inhoud. Op zich zou die schoonheidsfout niet zo erg zijn mocht zij niet tegelijk een manifeste illustratie zijn van de « overhaaste » spoed die blijkbaar bij de afwikkeling van de ingewikkelde wetgevende materie gehanteerd wordt. Wij moeten het ontwerp over het Arbitragehof snel behandelen en goedkeuren omdat de andere ontwerpen nog niet klaar zijn om te worden ingediend, onder meer het statuut van Brussel. Indien men in omgekeerde volgorde was te werk gegaan, kon alles ten minste bij naam worden genoemd en diende men de wet, die nu nog moet worden goedgekeurd, niet achteraf te wijzigen. Naast dit manifest voorbeeld van de onzinnige spoedprocedures zijn er immers nog vele andere die een onbehaaglijke sfeer scheppen bij het parlementair werk.

Alles gebeurt in een versnelde film, want de eindmeet schijnt blijkbaar niet te kunnen worden verlegd, niettegenstaande het startsein voor het begin van de parlementaire behandeling steeds verder is verschoven in de afgelopen weken en maanden. Van de zomer hebben we dezelfde rush meegemaakt en hebben we ten gerieve van een stekelig maar nationaal niet primordiaal probleem, overhaast zware wetgevende kanonnen aangevoerd om een bromvlieg te doden. De bromvlieg schijnt zich nog steeds zeer goed te voelen. We vervallen weer in dezelfde stijl door onvoldoend bestudeerde belangrijke wetgevende maatregelen goed te keuren. De Eerste minister heeft nochtans in zijn inleiding gezegd: « Wijsheid is hier geboden! Wijsheid is zelden de vrucht van onbezonnen ijver. »

Moge hij samen met zijn regering en zijn meerderheid deze woorden indachtig zijn. Wij hadden oorspronkelijk gemeend, zelfs als oppositiepartij, met dit ontwerp inzake het Arbitragehof akkoord te kunnen gaan, al was het maar omdat het toch in zekere mate het verdwijnen van het Schoolpact zou kunnen compenseren en het onze bevolking aldus bijkomende waarborgen zou bieden.

De wijze waarop evenwel, in tegenstelling tot wat in 1982 en 1983 is gebeurd, in de commissie onze suggesties in de vorm van constructieve amendementen waarvan sommige louter technisch waren, ongemotiveerd werden verworpen, noopt ons ertoe te zeggen dat onze fractie dit ontwerp zal verwerpen. (*Applaus.*)

**De Voorzitter.** — Het woord is aan de heer Arts.

**De heer Arts.** — Mijnheer de Voorzitter, met dit ontwerp bevestigen wij wat bij de jongste grondwetswijziging werd gesteld, namelijk dat wij als Parlement afstand doen van prerogatieven. Het heeft me steeds verwonderd dat van het Parlement zelf bijzonder weinig weerstand is uitgegaan tegen deze machtsafstand. De Eerste minister heeft er nochtans in zijn inleidende uiteenzetting in de commissie terecht op gewezen dat elk debat over het Arbitragehof een debat is over het Parlement. Laten wij later dus niet zeggen dat we niet beseften welke fundamentele wijziging wij in ons grondwettelijk recht hebben aangebracht.

Om dezelfde reden beaam ik de behoedzaamheid waarmee de bevoegdheid van het Arbitragehof wordt uitgebreid. We kunnen inderdaad niet spreken — hoezeer sommigen dat ook zouden wensen — van een grondwettelijk hof dat de wetten en decreten kan toetsen aan de gehele Grondwet of aan titel II over de rechten en de vrijheden van de burger. Er is ten overvloede genoegzaam aangetoond en uiteengezet dat de aanleiding van de huidige bevoegdheidsuitbreiding ten voordele van het Arbitragehof lag in de overdracht van de bevoegdheid inzake onderwijs aan de Gemeenschappen. Daarbij was het nodig constitutionele, afdwingbare waarborgen te bieden opdat de vrijheid en gelijkheid ook in het gecommunautariseerd onderwijs zouden blijven bestaan.

In dit verband ontstaat thans op het eerste gezicht een paradoxale situatie. Op het ogenblik dat het onderwijs wordt overgedragen aan de gemeenschapsinstellingen, op het specifieke ogenblik dat wij federaliseren, dat wij de bevoegdheden overdragen aan Vlaanderen en aan de Franse Gemeenschap, zal een nationale instelling de vrijheid en gelijkheid van dat onderwijs dienen te waarborgen en zal een nationale Belgische instelling zich erover uitspreken of de Vlaamse decreetgever zijn werk goed heeft gedaan. Dat is een paradox, maar wij kunnen daaraan toevoegen dat hieruit blijkt dat een goede federalisering in ons land gepaard gaat en moet gaan met een krachtiger centraal gezag.

De discussies rond dit ontwerp toonden ook aan hoe een voortdurende tegenstelling van een zuiver juridische benadering tegenover een sterk politieke benadering van dit ontwerp diende te worden overwonnen.

Inhoudelijk is zulks duidelijk voor bijvoorbeeld het toezicht door het Arbitragehof op de naleving van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, zoals bepaald in de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet. Inhoudelijk bekeken is het dus een discussie tussen juristen en politici. Het gelijkheidsbeginsel is

inderdaad een belangrijk juridisch beginsel doch het is in nog grotere mate een politiek beginsel. Gelijke gevallen gelijk behandelen, wat betekent dat? Welke gevallen zijn gelijk? Welke verschillen zijn relevant om er een juridisch verschillende behandeling op te enten? Zijn dit niet in hoge mate « politieke » vragen, waarop het antwoord verschilt naargelang van het beleid dat men wenst te voeren?

Wij koesteren duidelijk de verwachting dat het Arbitragehof ter zake een voorzichtige houding zal aannemen en zoals alle grondwettelijke hoven en ook het Europees Hof voor de rechten van de mens slechts « marginaal » zal toetsen, precies omdat het gelijkheidsbeginsel een politiek beginsel is.

Met de algemene lof voor de jurisprudentie van de voorbije periode, dienen wij als Parlement, dat deze macht afstaat, nauwlettend toe te zien, hoe het Arbitragehof er in de toekomst in zal slagen aan de politiek te geven wat de politiek toekomt en aan het recht te geven wat het recht toekomt.

Formeel blijft de samenstelling van het Arbitragehof ongewijzigd. Het blijft dus een rechtscollege, zij het dan één buiten de rechterlijke macht. De aanwezigheid van oud-politici verandert natuurlijk niets aan de opdracht om « recht » te spreken. Ik haal dit even opnieuw aan om het onderscheid en het dilemma tussen recht en politiek in deze materie nog eens duidelijk te maken.

Sta ik dan zo kritisch tegenover dit Arbitragehof? Is deze machtsafwijking voor het Parlement dan zo negatief? Integendeel, het is een grote uitdaging. Niet alleen de individuele burger, die nu zelf zijn rechten voor het hof kan afdwingen, wint erbij, maar ook het Parlement kan er, indien het dat wenst, bij winnen, omdat er een soort stok achter de deur staat. Meer dan ooit zullen wij inderdaad uiterst attent zijn om schending van de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet te voorkomen. Hoe paradoxaal het ook weer klinkt: in de uitbreiding van de bevoegdheden van het Arbitragehof, liggen er ook nieuwe kansen voor de herwaardering van het parlementair mandaat. Laten we hopen dat wij en onze collega's van de raden betere en nog « grondwettelijker » wetten zullen maken.

Ik hoop dat het Arbitragehof in zijn nieuwe opdracht zal slagen, zodat een nieuwe bevoegdheidsuitbreiding mogelijk zal zijn. Het zal dus voor een groot deel van het Arbitragehof zelf afhangen of deze uitbreiding mogelijk wordt.

Zoals vanmorgen ook is aangestipt, heeft de rechtspraak van het Arbitragehof zelf in het verleden eigenlijk aanleiding gegeven om te concluderen dat zij het goed deden en wij dus een stap verder moesten gaan.

Na de uitgebreide discussie in de commissie zoals ook op uitstekende wijze is gerapporteerd door collega's Lallemand en Baert, veroorloofde ik me enkele algemene beschouwingen, maar ik wil toch even ingaan op enkele aspecten van het ontwerp.

Ik dank de regering dat zij de eenparige wens heeft ingewilligd van de commissie bij de discussie van de Grondwetsherziening om, via de zogenaamde « sluizen » een mogelijke toevloed van zaken bij het Arbitragehof te « kanaliseren ».

De *acte clair*-theorie die ik in de toenmalige debatten heb aangehaald, werd, weliswaar op een beperkte wijze, in aanmerking genomen. Ik verheug me daarover.

De rechtscolleges zullen de prejudiciële vraag niet meer moeten stellen, indien duidelijk blijkt dat de Grondwet niet werd geschonden: klaar en duidelijk, *acte clair*, voor de Antwerpenaren onder ons *klein en doordelig*. Dit zal de hoven en de rechtbanken toelaten procedures met dilatoire manoeuvres de pas af te snijden.

Tegelijkertijd heeft de regering gemeend de verplichting voor het Hof van cassatie en de Raad van State om een prejudiciële vraag stringenter te moeten maken. Mijnheer de Vice-Eerste minister, u kent het standpunt dat ik dienaangaande in de commissie verdedigd heb.

De regering voert aan dat het monopolie van het Arbitragehof dient te worden beschermd. In de mate dat dit monopolie de *ratio legis* is van zo'n strenge verplichting, kan ik de regering

volgen. In dat geval moet die *ratio legis* echter meteen ook de grens van die verplichting aangeven. Wanneer het Hof van cassatie weigert een vraag te stellen over een decreet dat volgens het Hof niet eens toepasselijk is, dan gaat die weigering mijns inziens niet in tegen de *ratio legis*, omdat in dat geval het monopolie van het Arbitragehof absoluut niet in het gedrang komt. In dat geval is de vraag zelfs niet eens prejudicieel. Laten wij toch die ruimte nog laten bestaan voor het Hof van cassatie.

Ik verheug mij ook over de sluis die opgenomen is in de «voorafgaande rechtspleging». Er werd een onderscheid gemaakt tussen de beperkte kamers, enerzijds en het Hof, anderzijds. De uit drie leden bestaande beperkte kamers bieden minder waarborgen door hun minder evenwichtige samenstelling; zij mogen zich derhalve slechts uitspreken over beroepen tot vernietiging en prejudiciële vragen die klaarblijkelijk onontvankelijk zijn of klaarblijkelijk niet tot de bevoegdheid van het Hof behoren. Het Hof zelf dient zich uit te spreken over klaarblijkelijk ongegronde vorderingen. Met deze regeling kan ik dan ook vrede nemen.

Tenslotte wens ik de regering nog enkele bijkomende vragen te stellen ten einde de goede discussie die wij in de commissie hebben gehad, hier vandaag nog wat aan te scherpen.

Ten eerste kreeg ik graag een bevestiging van mijn standpunt dat het Arbitragehof zich zal kunnen uitspreken over louter formele wetten en decreten. Ik denk daarbij aan wetten die een internationaal verdrag goedkeuren, of aan wetten of decreten die een begroting vastleggen. Mij lijkt het evident dat het Arbitragehof zich hierover kan uitspreken, maar toch zou een bevestiging dienaangaande mij bijzonder aangenaam zijn.

Kan de regering ook bevestigen dat de mogelijkheid die artikel 27, paragraaf 2, het Arbitragehof biedt om een prejudiciële vraag te herformuleren, impliceert dat het Hof zelf ambtshalve dient te toetsen aan alle relevante in artikel 26, paragraaf 1, genoemde artikelen, zodat de verplichting voor de rechter om in zijn verwijzingsbeslissing steeds de relevante artikelen aan te duiden, eigenlijk zonder sanctie is? Ik neem aan, mijnheer de Vice-Eerste minister, dat u daarop positief zal kunnen antwoorden.

De derde vraag zou ik eigenlijk mezelf moeten stellen, maar vermits ik de procedure volg, stel ik ze aan de regering. Kan de regering mij de betekenis verduidelijken van het begrip «al naar het geval» *in fine* van artikel 7? In welk geval dienen op het eerste verzoek de statuten te worden voorgelegd en in welk geval de beslissing tot instelling of voortzetting van het beroep of het verzoek tot tussenkomst? Zaterdagochtend hebben wij in de commissie nogal haastig een akkoord over dit punt bereikt. Daarom lijkt het mij nuttig dat de regering deze punten nog eens specificceert.

Mag ik tenslotte van de regering nog vernemen of er buiten de bijzondere wet en de gewone wet die we zullen aannemen, nog andere wettelijke bepalingen het Arbitragehof betreffen? Ik denk hier aan enkele in het advies van de Raad van State vermelde wetteksten, die nog steeds van kracht zouden zijn.

Mijnheer de Voorzitter, de CVP-fractie zal dit ontwerp met overtuiging goedkeuren omdat daardoor een hoeksteen van de staatshervorming kan worden geplaatst. Ik verheug mij over het commissiedebat en over de kansen die de amendementen daar hebben gekregen. (*Applaus.*)

**De Voorzitter.** — Het woord is aan de heer Erdman.

**De heer Erdman.** — Mijnheer de Voorzitter, het is traditie de rapporteurs geluk te wensen met hun verslag alvorens men zelf een uiteenzetting houdt, vooral wanneer zij in hun mondelinge toelichting zo uitvoerig zijn geweest. Dit had tot gevolg dat de ene rapporteur meende dat de andere hem het gras voor de voeten had weggemaaid en dat de andere sprekers voor een dorre weide stonden wanneer de twee rapporteurs hun betoog hadden beëindigd. Ik vraag de geïnteresseerde collega's die vandaag nog aanwezig zijn, geduld te oefenen omdat ik een schuchtere poging zal doen om nog bepaalde beschouwingen naar voren te brengen.

Er is reeds herhaaldelijk op gewezen dat dit debat dient te worden beschouwd als een verlengstuk van de bespreking van de herziening van artikel 107<sup>ter</sup> van de Grondwet en dat het de voortzetting is van de debatten gevoerd bij de voorbereiding van de wet van 1983. Het kan de indruk wekken dat wij te maken hebben met een uitvoeringswet, zoniet een uitvoeringsbesluit. Wanneer men echter de debatten in de commissie heeft gevolgd en inhoudelijk de gegevens van bepaalde uiteenzettingen heeft kunnen smaken, moet men vaststellen dat telkens opnieuw, zij het met een bepaalde graad van juridisme, innovierend wordt gewerkt en dat uit het verleden lessen worden getrokken. Bovendien wordt met het ontwerp van bijzondere wet op het Arbitragehof een markante mijlpaal geplaatst in de evolutie van ons grondwettelijk recht.

De vorige spreker heeft terecht gezegd dat vanaf nu het Parlement zich duidelijk bewust moet zijn van wat het afgeeft. In niet zo slecht geïnspireerde kringen heeft men soms de neiging te zeggen dat men er zich nogal gemakkelijk van afmaakt wanneer men ingewikkelde materies als die van het Schoolpact uiteindelijk in een tekst giet en het aan het Arbitragehof overlaat om de weliswaar juridisch gefundeerde, maar politiek geladen teksten, te beoordelen. Het kan dus wel zijn dat men zich bewust is van de afstand van recht, maar die afstand van recht is in een bepaalde mate ook politiek gewild.

Tot nu toe is er veel inkt gevloeid over de wenselijkheid van een constitutioneel hof. Men denke maar aan de juridische stormloop na de bekende arresten van het Hof van cassatie met het oog op een toetsing aan de Grondwet.

Ik herinner mij een colloquium waarop zeer eminente juristen aanwezig waren en waar een schuchter student de volgende vraag stelde: kunnen wij niet aan het Hof van cassatie vragen wat men nu eigenlijk bedoeld heeft. De arresten werden inderdaad geïnterpreteerd alsof een toetsing mogelijk zou zijn. Maar de vragen bleven vragen. Momenteel wordt in elk geval het principe van het grondwettelijk hof als dusdanig erkend en wordt de inrichting ervan door de wet tot stand gebracht, zij het dan binnen bepaalde perken. Dit alles is uiteraard gekoppeld aan de mogelijkheid van het individueel verhaal dat eigenlijk de aanleiding zou kunnen zijn geweest om effectief de brug naar dat constitutioneel hof te slaan.

Wij gaan uiteraard de discussie niet hernemen of het al dan niet wenselijk was een grondwettelijk hof op te richten dat bevoegd zou zijn met betrekking tot alle artikelen van de Grondwet, dan wel, zoals nu het geval is, zijn bevoegdheid binnen de perken van drie specifieke artikelen moet uitoefenen. Wel moet worden onderstreept — dat is misschien historisch-juridisch interessant — dat degenen die vandaag pleiten voor de uitbreiding van de bevoegdheid van het constitutioneel hof van toetsing aan alle artikelen aan de Grondwet misschien juist degenen waren die in een nabij verleden er de grootste tegenstanders van waren. Maar dat zal de geschiedenis waarschijnlijk wel uitwijzen.

Bovendien kan worden gesteld dat zelfs met de beperkte mogelijkheid van toetsing enkel aan de artikelen 6, 6<sup>bis</sup> en 17 van de Grondwet, sommigen al vragen beginnen te stellen over een mogelijke evolutie van de rechtspraak van het Arbitragehof, waardoor de principes van gelijkheid en niet-discriminatie een uitbreiding zullen kennen naar andere domeinen.

Trouwens, tijdens de debatten is herhaaldelijk gebleken dat een evolutie van de rechtspraak van het Arbitragehof met belangstelling wordt afgewacht, zelfs indien men nu zou denken dat deze rechtspraak in deze of gene richting zal evolueren.

Men denke maar even aan de problematiek van het belang waarvan iedere natuurlijke of rechtspersoon moet doen blijken om de in artikel 1 bedoelde beroepen in te stellen. Reeds tijdens de debatten werd erop gewezen dat het Arbitragehof zich misschien zal inspireren op de rechtspraak van de Raad van State. Er werd ook gewezen op de uitvoerige rechtspraak in burgerlijk en gerechtelijk recht met betrekking tot deze notie. Men wacht dus met een bepaalde nieuwsgierigheid op de evolutie van de rechtspraak van het Arbitragehof zelf, ten aanzien van dit punt, om het antwoord te kennen.

Ik zou mij in dit betoeg willen beperken tot drie opschriften:

- a) De mogelijke normenconflicten;
- b) De sluiSTEchniek of, zoals ze thans genoemd wordt, de voorafgaande rechtspleging;
- c) De rechten van verdediging.

Met betrekking tot de prejudiciële vragen en krachtens artikel 26, paragraaf 1, 2°, doet het Arbitragehof bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak bij wege van arrest op vragen omtrent elk conflict tussen decreten of tussen regels bedoeld in artikel 26bis van de Grondwet, die uitgaan van verschillende wetgevers en voor zover het conflict ontstaan is uit hun onderscheiden werkingsfeer.

Met deze conflicten worden de zogenaamde normenconflicten bedoeld: de bedoelingen van de regering waren duidelijk wanneer zij in haar memorie van toelichting met betrekking tot het toenmalig artikel 27 van haar ontwerp — dat inmiddels artikel 26 geworden is — in de tweede paragraaf van de toelichting — en niet, zoals in het verslag op bladzijde 28 wordt vermeld, in artikel 27, paragraaf 2, van het ontwerp — duidelijk stelt « de prejudiciële beslissingen betreffen niet alleen de schending van de grondwettelijke bevoegdheidsregels en eventuele normenconflicten zonder bevoegdheidsoverschrijding, maar ook de schending van de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet. »

Hier wordt duidelijk verwezen naar normenconflicten. Reeds in de commissie werd erop gewezen dat artikel 26, paragraaf 1, 2°, enkel artikel 15, paragraaf 1, b), van de wet van 28 juni 1983 overneemt. Men gaat ervan uit dat er zich tussen enerzijds, gemeenschapsdecreten onderling en anderzijds, gewestdecreten onderling territoriale conflicten kunnen voordoen, zonder dat er sprake is van een bevoegdheidsoverschrijding.

Zoals de heer Lallemand reeds heeft gezegd, betreft het een compromis dat in de wet van 28 juni 1983 werd gesloten tussen de voor- en tegenstanders van een open systeem van bevoegdheidsverdeling. De wetgever van 1983 had zich noch voor, noch tegen een dergelijk systeem uitgesproken, doch heeft de beslissing overgelaten aan het Arbitragehof zelf.

De heer Velaers, de staatssecretaris wel bekend, heeft in zijn werk *Het Arbitragehof* erop gewezen dat de hypothese verwoord in het oorspronkelijk artikel 15 paragraaf 1, b), van de wet van 1983 in strijd is met de grondwettelijke visie van de bevoegdheidsverdeling, daar waar de grondwetgever steeds de idee verworpen had dat decreten van toepassing zouden kunnen zijn buiten het territorium, waarvoor het gewest of de gemeenschap bevoegd is.

Inmiddels heeft het Arbitragehof zelf in zijn rechtspraak desbetreffende een standpunt ingenomen, en onder meer in zijn arresten van 30 januari 1986 inzake taalgebruik in de sociale betrekkingen duidelijk het standpunt verworpen dat er concrete situaties zouden bestaan waarvoor meer dan één wetgever bevoegd zou zijn. Het Arbitragehof had in die arresten onderstreept dat zo twee wetgevers eenzelfde territoriaal gemengde situatie regelen, dit meteen betekent dat een van hen zijn bevoegdheid te buiten moet zijn gegaan.

Het Arbitragehof had dus duidelijk geopteerd voor exclusieve territoriale bevoegdheden. Het systeem van de bevoegdheidsverdeling was dus een gesloten systeem. Ik kan nochtans instemmen met de uiteenzetting van de heer Lallemand, rapporteur, in de commissie. Bovendien heeft de regering in haar uiteenzetting voor de commissie duidelijk beklemtoond dat zij zich in ieder geval niet opstelt tegen de tot hiertoe geldende rechtspraak van het Arbitragehof. Het Hof zal in de toekomst zelf bevoegd zijn om na te gaan in hoeverre er nog normenconflicten kunnen bestaan.

Op de sluiSTEchniek werd reeds tijdens de behandeling van artikel 107ter van de Grondwet aangedrongen. Nadat de Raad van State in zijn advies fundamentele opmerkingen had geformuleerd, is uiteindelijk een voorafgaande rechtspleging georganiseerd om te beletten dat het Arbitragehof zou worden overspoeld waardoor zijn werking in het gedrang zou worden gebracht.

Velen menen dat door het mogelijk te maken voor natuurlijke en rechtspersonen om beroep in te stellen, de werking van het Hof in het gedrang kan worden gebracht. Zoals er hierna wordt op gewezen, heeft men er zelfs aan gedacht de drempel die de toegang tot het Hof mogelijk maakt te verhogen.

In dezelfde sluiSTEchniek werd afgeweken van de in 1983 toegepaste regel, namelijk dat alle rechtsmachten ertoe gehouden waren prejudiciële vragen te stellen. In dezelfde sfeer moet de regeling van artikel 26, paragraaf 2, worden geïnterpreteerd. Men heeft enerzijds gevreesd dat de behandeling van zaken voor de gewone rechtsmachten lam gelegd zou worden door het overvloedig stellen van prejudiciële vragen. Anderzijds heeft men ook willen vermijden dat het Arbitragehof zelf overspoeld zou worden door soortgelijke vragen, die uiteindelijk slechts een dilatoir karakter binnen het kader van de behandeling van de oorspronkelijke zaak zouden hebben.

Of dit nu een goede oplossing is laat ik in het midden.

De vorige spreker heeft zich gewaagd aan een Antwerpse taalkundige analyse van de *acte clair*-theorie, maar als Antwerpenaar zou hij moeten weten dat *clair* in het Antwerps niet « duidelijk » is. Ik maak reserve voor de half obscure terreinen die men met die theorie betreedt.

Ik kom niet meer terug op de discussie van de commissie, waar men zich afvroeg of het al dan niet aan bepaalde rechtsmachten toekwam na te gaan wanneer de wet, het decreet of de in artikel 26bis van de Grondwet bedoelde regel, die regel of een artikel van de Grondwet niet klaarblijkelijk schendt. Volgens het verslag is het standpunt van de regering duidelijk: het Arbitragehof behoudt het monopolie van de toetsing van de schending. Fundamenteel is dat, in de preliminaire rechtspleging, een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de klaarblijkelijke onontvankelijkheid en de klaarblijkelijke onbevoegdheid enerzijds en de klaarblijkelijke ongegrondheid anderzijds.

Het moet mij van het hart dat ik nog steeds niet begrijp wat men bedoelt met « klaarblijkelijk ongegrond ». Ik heb in een wettekst nog nooit zo overvloedig de klaarblijkelijkheid zien invoeren. Gewoonlijk gebruikt men andere termen dan « evidentie », « klaarblijkelijkheid » of « het licht dat duidelijk voor de juristen moet schijnen ». Ik aanvaard dat men, misschien geïnspireerd door de rechtspraak van Straatsburg, in de rechtspraak van het Arbitragehof, verduidelijking zal moeten zoeken.

Ik ben gerustgesteld door het uiteindelijke systeem waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de twee procedures. Het Hof, niet de beperkte kamer, zal op basis van verslag van de verslaggevers, oordelen over de « kennelijke ongegrondheid » in de preliminaire rechtspleging. Over de kennelijke nietontvankelijkheid en de kennelijke onbevoegdheid oordeelt alleen de beperkte kamer.

Eenieder maakt zich zorgen over de werking van het Hof. Ik vermeld speciaal een wijziging van artikel 32, die vaak met een bepaalde *bonhomie* als een kleine verbetering wordt weggevoerd, maar die volgens mij een maximale verbetering is. Voor de benoemingsprocedure van de rechters is men afgeweken van de oorspronkelijk voorgestelde tekst. Nu moet men niet meer wachten tot de plaats vacant is maar kan men bij bekendmaking van de vacature onmiddellijk tot de benoemingsprocedure overgaan. Dat is een winstpunt dat tijdens de debatten in de commissie werd geboekt door een eminent lid van de oppositie, en niet zomaar onder druk van de meerderheid.

De grondwetgever en de wetgever zullen het Hof thans nieuwe taken opleggen maar het Hof mag niet beginnen lijden aan een chronische en bijna schandalige achterstand die men in de andere hoven en rechtbanken vaststelt. De regeling die thans wordt uitgewerkt laat vermoeden dat er een werkelijke en efficiënte sluiSTEchniek zal komen.

Zo kom ik tot de rechten van de verdediging.

Waar sommigen gemeend hebben dat geen fundamentele wijzigingen in het oorspronkelijk ontwerp — dat werd herwerkt na het advies van de Raad van State — in de commissie werden aangebracht, hebben zij geen oog voor wat bij de behandeling

van de zaken voor het Arbitragehof toch als fundamenteel moet worden ervaren, namelijk de rechten van verdediging.

Wij hebben in de commissie herhaaldelijk aangedrongen opdat de rechten van verdediging worden gewaarborgd, zonder dat echter de toegang tot het Arbitragehof wordt verzwaaard door het invoeren van pleitbezorgers, die als verplichte tussenpersonen door eenieder, ook door natuurlijke personen, zouden moeten worden ingeschakeld.

De regeling die uiteindelijk werd nagestreefd geeft de waarborg van een werkelijk eerbiedigen van de rechten van de verdediging van eenieder en garandeert terzelfder tijd het principe van een degelijke juridische bijstand.

Zelfs in de preliminaire rechtspleging zal in de toekomst eenieder de kans krijgen zijn rechten te doen gelden en eventueel ook ten opzichte van wat, in eerste instantie, mogelijk als klaarblijkelijk onontvankelijk, of leidend tot een klaarblijkelijke onbevoegdheid, of zelfs als klaarblijkelijk ongegrond zou kunnen worden bestempeld, toe te lichten. In die regeling zal de betrokkene de mogelijkheid krijgen om zich tegen die eerste analyse te verzetten.

Het is duidelijk dat zelfs binnen de beperkte kamer ingeval van twijfel nooit overhaast zal worden beslist en rekening zal worden gehouden met de ingebrachte memorie van verantwoording. Zeker zal het Hof, wanneer het uiteindelijk zijn rechtspraak met betrekking tot de kennelijke ongegrondheid zal moeten opbouwen, niet voorbij gaan aan de bijkomende inlichtingen die uit de memorie van toelichting zouden kunnen blijken.

Voor de juridische bijstand is de keuze vrij, maar het Hof kan zelf, zoals de tekst nu luidt, ingeval het de noodzakelijkheid van juridische bijstand aanvoelt, gelet op het complexe van de vraag, ambtshalve een advocaat aanstellen.

Hier wil ik toch elk misverstand vermijden. Wanneer de tekst thans duidelijk bepaalt dat de Koning beslist op welke wijze de bijstand zal worden verleend, dan is dit uiteraard een noodzakelijke waarborg voor de burgers enerzijds, maar anderzijds eveneens een verplichting voor de overheid om binnen het kader van deze regeling van rechtsbijstand, en los van de bestaande regeling, op zijn minst, in samenwerking met de balie, een systeem uit te werken dat alle waarborgen biedt.

Een kosteloze rechtsbijstand mag niet in het leven worden geroepen ten koste van de beoefenaars van een bepaald beroep, en evenmin mogen naast de bestaande regeling bijkomende plichten binnen het kader van hetzelfde budget worden uitgewerkt.

Wij kijken met belangstelling uit naar deze regeling die noodzakelijk is, gezien het bijzonder karakter van het Arbitragehof, maar die in ieder geval in die mate uniek zou moeten zijn, dat zij, van in den beginne, een degelijke rechtsbijstand verzekert zonder dat de geheel achterhaalde notie van kosteloosheid in hoofde van degene die de rechtsbijstand verstrekt, opnieuw wordt ingevoerd.

Iedere spreker heeft de lof gezongen van het Arbitragehof voor zijn werking, die zeker niet onderhevig is aan kritiek. Deze instelling *sui generis* kan misschien wel als een unicum in ons arsenaal van instellingen worden beschouwd.

Niemand van ons heeft nochtans triomfalistische kreten geslaakt bij dit ontwerp dat de voortzetting is van de wet van 1983. Ieder van ons heeft wel kritisch, maar constructief gepoogd in de tekst een verbetering in te voeren, rekening houdend met de meer uitgebreide bevoegdheid van het Hof.

Een eminente spreker in dit halfroond zeg ik het volgende. Indien bepaalde uittalingen te kritisch of minder constructief lijken, te meelevend of te meewandelend met de regering, is het in het ieder geval ieders bekommerning dat het Arbitragehof, dat goed werk heeft geleverd, ook in de toekomst die taak kan blijven vervullen. (*Applaus.*)

**De Voorzitter.** — Ik stel voor de sprekerslijst te sluiten.

Je propose de clore ici la liste des orateurs. (*Assentiment.*)

La parole est à M. Cerexhe.

**M. Cerexhe.** — Monsieur le Président, en ce qui concerne le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois, nous avons franchi un pas important lorsqu'en 1980, nous avons créé une Cour d'arbitrage. Il s'agissait, en réalité, d'une espèce de révolution juridique car, ne l'oublions pas, jusqu'à cette date — ou à peu près — la Cour de cassation affirmait en termes très absolus, presque lapidaires, « qu'il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de rechercher si une disposition légale est ou n'est pas en harmonie avec la Constitution ».

Sans doute y avait-il eu, avant 1980, des tentatives visant à instaurer un certain contrôle de la constitutionnalité des lois. Ce fut le cas en 1971, avec la création de la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat. Toutefois, il ne s'agissait encore que d'une tentative de contrôle très limitée et très embryonnaire puisque les chambres législatives étaient habilitées à annuler l'arrêt de règlement rendu par le Conseil d'Etat et ce, en se fondant sur des critères d'opportunité, éventuellement d'opportunité politique.

Vint ensuite l'arrêt Lecomte qui avait, malgré les opinions contradictoires qu'il suscita quant à sa portée, marqué l'amorce d'un certain revirement de la jurisprudence en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois.

Comme je l'ai rappelé, c'est en 1980 que, pour la première fois, nous instaurons un organe juridictionnel chargé d'opérer un contrôle de constitutionnalité. Il est vrai qu'il s'agissait d'un contrôle limité puisque la Cour n'était habilitée qu'à vérifier la conformité des règles légales par rapport aux dispositions constitutionnelles attributives de compétences.

Nous franchissons aujourd'hui une nouvelle étape qui a été amorcée par la modification de l'article 107<sup>ter</sup> de la Constitution que nous avons adoptée au mois de juillet dernier. Je ne reprendrai pas les grands axes de ce projet; les rapporteurs y ont fait allusion. Il s'agit, en un mot, d'étendre le contrôle de constitutionnalité, non seulement aux règles attributives de compétences, mais aussi aux articles 6, 6<sup>bis</sup> et 17. Il s'agit également d'étendre les possibilités de recours au bénéfice de tous ceux qui y ont un intérêt et enfin, dans certains cas, et notamment pour les juridictions que sont la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, de faire du renvoi préjudiciel, en principe, une obligation.

Cette réforme constitue sans aucun doute un progrès, et nous nous en réjouissons. Mais pour nous, elle demeure incomplète, car le PSC a toujours souhaité étendre d'une manière plus générale le contrôle de constitutionnalité. En d'autres mots, nous désirons l'établissement d'une véritable Cour constitutionnelle.

Nous y sommes attachés pour trois raisons. La première réside dans l'évolution du droit international public. L'affirmation aujourd'hui de sa prééminence depuis l'arrêt Le Ski a engendré l'obligation, pour le juge, de refuser d'appliquer une norme de droit interne — y compris une loi — dans la mesure où celle-ci ne serait pas conforme à un traité international.

Or, en ce qui concerne les libertés publiques, les normes internationales ont souvent le même objet, la même portée que la règle constitutionnelle. Dès lors comment peut-on imaginer que le juge puisse refuser l'application d'une norme de droit interne non conforme à une norme internationale alors que s'il s'agissait d'une contradiction avec une disposition constitutionnelle, il ne serait pas tenu d'en refuser l'application.

La seconde raison pour laquelle nous sommes attachés à un contrôle général de constitutionnalité trouve sa source dans les modifications profondes des structures de notre Etat. L'apparition de nouvelles règles de droit émanant de nouvelles collectivités politiques a profondément transformé notre ordre juridique. Dans un Etat unitaire, les éventuels conflits, les éventuelles contradictions entre normes peuvent se résoudre et se résolvent par voie d'autorité. Dans un Etat en voie de fédéralisation, ces conflits ne peuvent plus être aplanis par la technique de la hiérarchie. Il est donc indispensable de mettre en place des mécanismes juridictionnels appelés à trancher les conflits, les

contradictions, les oppositions qui peuvent naître entre les différentes composantes de l'Etat. Le troisième raison est la suivante : dans un Etat à composantes multiples, le danger de voir méconnaître les droits fondamentaux et les libertés publiques des citoyens est beaucoup plus grand. D'où l'absolue nécessité d'être plus attentif à la mise en place d'un organe et de mécanismes juridictionnels.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous avons toujours estimé qu'il fallait élargir le contrôle de constitutionnalité. Différents arguments de deux ordres sont souvent invoqués contre un contrôle généralisé de constitutionnalité. Je voudrais essayer de les rencontrer.

Le premier consiste à dire que les dispositions de notre Constitution ne sont pas suffisamment définies et précises pour permettre un contrôle de constitutionnalité et qu'avant d'organiser un tel contrôle, il faudrait préalablement redéfinir et repréciser les droits fondamentaux tels qu'ils figurent actuellement dans notre charte constitutionnelle.

Pourquoi les définir ? Pour les limiter ? Pour les restreindre ? Sous prétexte de les affiner, ne risque-t-on pas d'apporter des limitations, des restrictions à nos droits fondamentaux et à nos libertés publiques ?

On a invoqué à plusieurs reprises le précédent de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui, effectivement, est beaucoup plus précise et plus détaillée en ce qui concerne la définition et le contenu des droits fondamentaux. Mais n'oublions pas que sa précision résulte notamment de ce qu'elle est le fruit d'un compromis entre les Etats qui n'ont pas nécessairement le même point de vue en ce qui concerne la portée des droits fondamentaux.

Certains se réfèrent parfois aux Constitutions étrangères qui seraient, elles, beaucoup plus précises en ce qui concerne la définition des droits fondamentaux. Je ne crois pas que l'argument soit pertinent et je voudrais le prouver par deux exemples.

L'article 19 de notre Constitution stipule que « les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit ». L'article 21 de la Constitution espagnole contient une disposition aussi absolue : « Le droit de réunion pacifique et sans armes est garanti. » Je relève également dans la Constitution allemande une disposition aussi absolue : « Tous les Allemands ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes, sans déclaration ni autorisation préalables. » A propos du droit de réunion, les Constitutions étrangères ont donc exactement la même formulation lapidaire que la nôtre.

Je prends un autre exemple, celui de la liberté des cultes inscrite à l'article 14 de la Constitution : « La liberté des cultes, celle de leur exercice public, est garantie, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté. »

Je trouve dans la Constitution allemande une disposition encore plus absolue à l'article 4 : « La liberté des cultes est garantie. » C'est également le cas pour la Constitution espagnole en son article 16.

L'argument tiré de la comparaison avec les Constitutions étrangères n'est donc pas pertinent.

Le deuxième argument qu'on invoque contre un éventuel contrôle général de constitutionnalité est que cette solution pourrait conduire à un gouvernement des juges.

Il faudrait d'abord s'entendre sur ce que recouvre cette notion. A cet égard, je me réfère à une définition donnée par Gurvitch : il y aurait gouvernement des juges si le pouvoir judiciaire, par définition irresponsable et indépendant, s'arrogeait des prérogatives du pouvoir politique en définissant à sa place les finalités politiques de la société.

Dans un système de démocratie parlementaire fondé sur l'équilibre et la séparation des pouvoirs, un tel comportement de la part du pouvoir judiciaire doit être condamné ; il pourrait d'ailleurs aboutir à la méconnaissance des droits fondamentaux des citoyens.

Mais je ne pense pas qu'on puisse parler d'un gouvernement des juges lorsque celui-ci interprète et applique des normes et des dispositions générales, donc nécessairement abstraites. N'est-ce pas l'essence même du pouvoir judiciaire que d'appliquer une norme générale à des situations particulières ? Personne ne niera qu'il ne peut s'agir d'une application automatique et purement littérale des règles. Elle doit être effectuée en fonction de tout un contexte — économique, social et culturel — propre à une société donnée, mais une limite lui est cependant imposée, à savoir le respect de la volonté du législateur et l'interdiction de statuer par voie de dispositions générales.

Le juge ne peut donc être cantonné dans une espèce de servilité mécanique. Il se doit d'interpréter la loi et de l'appliquer en fonction de l'évolution d'une société donnée.

Des dérapages peuvent se produire et se sont d'ailleurs déjà produits. A cet égard, je voudrais rappeler brièvement le rôle excessif — j'insiste sur cet adjectif — joué par la Cour suprême des Etats-Unis qui, dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité, n'a pas hésité, dans certains cas, à faire prévaloir des considérations d'ordre politique sur des arguments juridiques.

A l'inverse, je crois qu'il faut reconnaître le rôle dynamique que les juges et les juridictions peuvent, dans certains cas, jouer dans l'application du droit. A cet égard, je voudrais évoquer le rôle joué par la Cour de justice des Communautés européennes, qui a donné une interprétation dynamique et constructive des traités européens. C'est grâce à elle et à son interprétation — audacieuse — que le principe de l'égalité de traitement et celui de la non-discrimination inscrits dans les traités trouvent aujourd'hui à s'appliquer.

D'ailleurs, si le pouvoir judiciaire, dans certaines circonstances, se laissait aller à des excès, le législateur — voire le constituant — aurait toujours la possibilité d'apporter des corrections et d'imposer le respect de sa volonté.

Telles sont les raisons pour lesquelles le PSC a toujours été partisan — et l'est toujours — d'un contrôle général de constitutionnalité. Malgré un brin d'amertume, le groupe PSC approuvera le projet. Il est vrai — on y a déjà fait allusion — que, par une interprétation extensive des articles 6 et 6bis, il peut être possible d'élargir éventuellement ce contrôle de constitutionnalité. Il est certain, en effet, que des connexions, des relations étroites existent entre la notion d'égalité telle qu'elle est inscrite dans les articles 6 et 6bis et la notion de liberté.

Je ne suis cependant pas de ceux qui pensent que l'on pourrait, par une interprétation large des articles 6 et 6bis, aboutir à un contrôle général de constitutionnalité, car ce serait méconnaître la volonté du législateur. On se trouverait, dans cette hypothèse, en présence de ce gouvernement des juges que, personnellement, je condamne.

Monsieur le Président, le débat en commission s'est révélé positif. Le gouvernement a accepté des amendements dont certains ne sont pas négligeables. Quoi qu'on puisse dire, le gouvernement a répondu aux questions posées et, dans une très large mesure, clairement. Les excellents rapports de nos deux collègues MM. Lallemand et Baert reflètent ce débat d'une manière lumineuse, claire et synthétique et dans un langage agréable à lire.

Qu'il me soit cependant permis d'obtenir encore quelques éclaircissements, notamment en ce qui concerne le problème de la délégation du pouvoir d'instruction. J'ai déjà abordé la question en commission, mais j'y reviens parce que le rapport laisse planer quelques ambiguïtés. J'y lis « la délégation au rapporteur devra se faire cas par cas », ce qui signifie pour chaque affaire. Et le texte ajoute que « son objet devra être déterminé par la Cour qui pourra rédiger une liste des pouvoirs d'instruction et d'investigation reconnus au rapporteur ». Ce membre de phrase signifie-t-il que la Cour pourrait notamment dans un règlement, par définition abstrait et général, établir une liste des actes d'instruction qu'en toute hypothèse, les rapporteurs pourraient faire ?

Si la réponse devait être positive, elle se concilie mal avec l'affirmation que « la délégation doit se faire cas par cas ». De

même, je lis à la page 56 du rapport que « chaque rapporteur possède ces pouvoirs » c'est-à-dire les pouvoirs d'instruction. Cela signifie-t-il que chaque rapporteur va pouvoir mener sa propre instruction, entendre les témoins ou descendre sur les lieux ? Le problème ne se posait pas sous l'empire du texte antérieur parce qu'il n'y avait pas de délégation et que l'instruction était une compétence de la Cour. Avec le nouveau texte, chacun des rapporteurs dispose-t-il éventuellement de pouvoirs spécifiques personnels en matière d'instruction ?

Ma deuxième question a trait au délai dans lequel la Cour doit statuer.

L'article 109, qui n'a pas été modifié, prévoit que les arrêts de la Cour doivent être rendus soit dans un délai de six mois, soit dans un délai d'un an s'il y a prorogation, à dater de l'introduction du recours.

J'ai posé en commission la question de savoir si, dans le cadre de ce qu'on appelle la procédure préliminaire, était stipulé un délai dans lequel l'arrêt devait être rendu. La réponse a été négative. Effectivement, aucune mention ne figure à ce propos, ni dans le texte du projet ni dans le rapport.

Il en résulte que si l'arrêt est rendu après deux, trois ou quatre mois, le délai réservé à l'instruction de l'affaire se trouve réduit d'autant. Je regrette qu'on n'ait pas prévu éventuellement un délai dans lequel la décision relative au triage devait être rendue.

Je souhaiterais savoir, monsieur le Vice-Premier ministre, si dans votre esprit cette décision doit être rendue sans délai, c'est-à-dire toutes affaires cessantes, comme prévu à l'article 23 pour l'octroi d'une éventuelle suspension.

Je souhaiterais, enfin, avoir une réponse sur la portée des effets des arrêts d'annulation.

Les articles 9 et suivants du projet précisent — ce n'est pas une nouveauté — les effets qui découlent de décisions des juridictions répressives, civiles et administratives, lorsque celles-ci sont fondées sur une loi ou un décret qui aurait été annulé par la Cour d'arbitrage.

Je voudrais également savoir ce qu'il advient d'une transaction relative, par exemple, à une amende administrative qui aurait été conclue sur la base d'une loi ou d'un décret annulé.

Le problème n'est pas entièrement nouveau et notre collègue M. Lallemand y faisait allusion dans l'excellent rapport qu'il a rédigé en 1984, en indiquant que la plupart des membres — il ne s'agissait donc pas d'une opinion du gouvernement — avaient souligné que l'Etat devrait, dans l'hypothèse d'une loi ou d'un décret annulé, être tenu en tout état de cause de restituer les amendes, de rembourser les sommes payées à titre de transaction, d'autant que cette situation peut se présenter assez fréquemment.

Cette opinion, qui était celle d'un certain nombre de membres de la commission, est-elle également, aujourd'hui, celle du gouvernement ?

Monsieur le Président, sous réserve des nuances que j'ai indiquées, des quelques questions que j'ai posées et de la réaffirmation de notre attachement à un contrôle général de constitutionnalité, le groupe PSC approuvera le projet. (*Applaudissements.*)

**M. le Président.** — La parole est au baron Clerdent.

**M. le baron Clerdent.** — Monsieur le Président, le projet de loi spéciale sur la Cour d'arbitrage fait partie du train des réformes fondamentales qui veulent transformer notre pays en un Etat fédéral grâce à la révision de la Constitution et à la modification de la loi spéciale du 8 août 1980, complétées demain par la loi sur le financement des Régions. Le texte que nous examinons aujourd'hui est donc aussi capital que les autres dont il tire sa nécessité. Encore convient-il de se demander si la nouvelle Cour d'arbitrage sera réellement à même d'accomplir

la fonction qu'on est en droit d'en attendre dans les nouvelles structures politiques que nous nous sommes données.

La nouvelle compétence de la Cour d'arbitrage l'invite à veiller au respect de trois articles de la Constitution. Ces articles sont importants; leur application a déjà donné lieu à de graves difficultés; leur choix est donc opportun. S'il s'agit d'un premier pas vers d'autres extensions de compétence, que le nouvel article 107ter, paragraphe 2, de la Constitution permet, la loi spéciale à l'examen doit être accueillie avec faveur. Mais on peut douter qu'il en ira ainsi car plusieurs éléments font craindre que le gouvernement n'ait pas la volonté de charger la Cour d'arbitrage du contrôle systématique de la constitutionnalité des lois, des décrets et autres règles obligatoires. De sorte que ce premier pas serait déjà un aboutissement, un point d'arrêt.

Ce qui permet de le craindre, c'est tout d'abord l'exposé des motifs lui-même. On y lit que « le gouvernement n'a pas voulu instaurer une compétence de contrôle portant sur tous les articles de la Constitution parce que la formulation de certaines libertés individuelles autres que celles visées aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution s'écarterait trop fortement de la formulation utilisée par la Convention européenne des droits de l'homme ». Que voilà une curieuse justification. J'ai suffisamment dénoncé la violence faite aux habitants francophones des Fournons ou les contraintes imposées à la population de Comines notamment, pour n'avoir pas à justifier mon respect des droits de l'homme. Bien que dans notre pays, ceux-ci souffrent parfois de certaines atteintes autres que linguistiques, il n'en reste pas moins que beaucoup de nations peuvent nous envier notre régime démocratique. Aussi, le problème n'est-il pas là. Le problème, que le gouvernement a évité, est celui de l'élévation de la Cour d'arbitrage à la dignité de cour constitutionnelle chargée d'assurer le fonctionnement harmonieux de notre Etat devenu fédéral. C'est la logique même de la réforme de l'Etat qui devait déterminer la dimension maximale de la réforme de la Cour d'arbitrage en même temps qu'en fixer le moment: celui que nous vivons où nos Régions accèdent à la majorité politique.

L'étroitesse des compétences inscrites dans le projet de loi se ressent d'autant plus que l'actuel contexte politique invitait le gouvernement à entreprendre une grande réforme: sa majorité est disciplinée et l'opposition la verrait avec intérêt tant sa nécessité est évidente. C'est donc une occasion exceptionnelle, et qui risque de ne pas se représenter de si tôt, que le gouvernement refuse. En cette circonstance qui l'invitait à faire œuvre durable et constructive en restaurant la grandeur de l'Etat par le respect de notre droit fondamental, en coordonnant les initiatives et les conceptions des Régions dans un cadre juridique cohérent, le gouvernement n'a pu qu'accuser son impuissance à hausser le débat, bornant son ambition à réaliser — comme pour s'en débarrasser — un élément, parmi d'autres, du laborieux accord gouvernemental. Et cela dans la précipitation qui marque tous ses actes et qu'il impose au Parlement. Ainsi, comme la révision de la Constitution, comme la loi dite de régionalisation, la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage sera arrachée au pas de charge et votée sans avoir été ni approfondie, ni pensée. Son vote n'apparaîtra finalement que comme une nouvelle péripétie contingente dans une activité politique de plus en plus pressée. On conviendra que ce simulacre de démocratie ne manque pas de sel sous un gouvernement qui ne cesse de proclamer son attachement aux droits de l'homme.

Cette hâte ne doit pas dissimuler un fait très grave: la contradiction entre, d'une part, l'importance de la réforme de nos structures politiques et, d'autre part, l'étroitesse de la réforme de la Cour d'arbitrage. Cela mérite une brève analyse. Elle fera apparaître que ce n'est pas par hasard que le gouvernement n'a pas franchi le cap qui mène à la Cour constitutionnelle.

On rencontre cette institution dans la plupart des Etats fédéraux et là où elle n'existe pas, d'autres moyens y suppléent. Non seulement, il n'y a pas de raison de principe pour que la Belgique échappe à la règle, mais il y a une raison particulière

pour qu'elle s'y soumette. D'une façon générale, les Etats fédéraux sont le résultat d'une longue évolution historique, spontanée ou voulue, qui a amené leurs différentes composantes — les Etats fédérés — à exprimer leur volonté de vivre ensemble, tout en réservant à chacun une certaine autonomie, dans des institutions qui assurent leur cohésion notamment et surtout dans le domaine du droit. Or, ce qui a semblé indispensable aux Etats fédéraux, issus d'un mouvement centripète, devrait l'être plus encore à la Belgique fédérale, produit d'un mouvement centrifuge. Le gouvernement ne cesse d'affirmer que le fédéralisme qu'il a institué est d'union et de coopération. J'ai déjà exprimé mes doutes à ce sujet lors de la discussion de la loi modifiant celle du 8 août 1980. Je ne les développerai pas à nouveau, mais je les confirme aujourd'hui: quoi qu'il dise, le gouvernement qui pouvait, grâce à une authentique cour constitutionnelle comme il en existe tant de par le monde, sceller ce fédéralisme d'union qu'il nous promet, ne l'a pas fait. Dans sa précipitation, il n'a même pas tenu compte des observations judiciaires du Conseil d'Etat concernant la constitutionnalité du procédé employé dans la présentation de la loi, non plus que des critiques qu'il formule à l'encontre des techniques législatives utilisées.

Il n'a pas voulu non plus assurer à la nouvelle Cour d'arbitrage le fonctionnement plus rapide et plus efficace recherché, mais en vain, par un amendement déposé en commission par les sénateurs PRL. Nous proposons, en effet, la suppression de la Chambre restreinte prévue aux articles 71 à 74 du projet, considérant que l'élimination, sans débats oraux, mais en jugeant sur pièce, des requêtes manifestement irrecevables ou échappant visiblement à la compétence de la Cour, pouvaient, sans inconvénient, être conférées au siège saisi. Celle-ci aurait décidé, à la majorité usuelle et après avoir entendu son rapporteur, s'il y avait lieu ou non de mettre fin à l'examen de l'affaire. Cette manière de procéder eut été préférable au système proposé dans lequel, vu l'unanimité requise, il suffira qu'un seul des trois membres de la Chambre restreinte marque son opposition au rejet pour que la procédure de filtrage ait été inutile et que l'on soit contraint de poursuivre la procédure ordinaire. Le système préconisé par le projet n'aura abouti qu'à une perte de temps.

J'en viens à une autre remarque fondamentale: le fonctionnement de la nouvelle Cour d'arbitrage est fondé sur une paradoxe. Il est, en effet, paradoxal que la loi spéciale limitant rigoureusement les articles de la Constitution soumis à la compétence de la Cour, ouvre la voie la plus large du recours à « toute personne physique ou morale » — ce qui est heureux — justifiant simplement « d'un intérêt » que l'article 2, 2<sup>o</sup>, ne précise aucunement. Dans son avis, le Conseil d'Etat, constatant à juste titre le « manque de cohérence dans les conditions prescrites » pour l'introduction d'un recours, souhaite que les auteurs du projet précisent dans la loi « les conditions d'intérêt ». C'est, en effet, au législateur qu'il appartient de prendre position sur ce point et de fixer ces conditions d'intérêt.

Or, le projet gouvernemental n'a pas été complété. Dans l'exposé des motifs, le gouvernement dit qu'il laisse à la Cour d'arbitrage le soin de « préciser le concept d'intérêt en s'inspirant de l'interprétation faite par le Conseil d'Etat en matière d'intérêt individuel, collectif et corporatif ». Curieux procédé! D'une part, par crainte du gouvernement des juges, on refuse à la Cour d'arbitrage d'exercer sa compétence sur l'ensemble des droits constitutionnels et, d'autre part, on impose à cette Cour de se substituer au législateur pour définir les conditions de l'intérêt d'introduire un recours. Ce n'est pas la moindre surprise que réserve le texte hâtif, soumis au Sénat.

Je conclus. Le système résultant des profondes modifications structurelles, politiques, administratives, financières, économiques, récemment adoptées par le Parlement, exige une clef de voûte qui ne peut être qu'une Cour constitutionnelle, à tout le moins notre Cour d'arbitrage dotée d'une compétence équivalente. Une telle institution, au-dessus des remous parlementaires et indépendante du pouvoir judiciaire, est la condition du maintien d'une certaine coopération entre nos Régions et nos Communautés, dans un cadre juridique dont elle assurerait l'unité

et la cohésion. Nous en sommes loin, d'autant plus que nous n'avons plus de partis politiques nationaux qui auraient pu, à travers leur programme, continuer à proposer aux citoyens des actions et des objectifs communs; d'autant plus surtout que l'accord de gouvernement, à propos du Sénat, s'est borné à formuler deux options dont aucune n'est satisfaisante. Or, un Sénat fondé sur une base paritaire et doté de pouvoirs réels serait un organe régulateur, caractéristique d'un fédéralisme constructif. Mais le gouvernement n'a voulu ni de l'une ni de l'autre: ni d'une Cour constitutionnelle ni d'un Sénat paritaire.

Ainsi, il se situe lui-même au cœur d'une incohérence caractéristique de ses contradictions internes. La Cour d'arbitrage ne deviendra pas Cour constitutionnelle grâce aux réserves de ceux qui craignent le gouvernement des juges et bien que les membres de cette Cour soient désignés par le Parlement lui-même. Bien que communautairement paritaire, la Cour ne sera donc pas à même d'empêcher toutes les violations de la Constitution et le Parlement privé d'un Sénat paritaire restera le théâtre de nos affrontements communautaires.

Cependant, l'harmonie nécessaire à l'avenir de ce pays exige le respect et l'égalité de ses Communautés. En refusant de faire de la Cour d'arbitrage une véritable Cour constitutionnelle et du Sénat, une chambre paritaire dotée de pouvoirs réels, le gouvernement consacre l'hégémonie d'une seule Communauté. (*Applaudissements.*)

M. le Président. — La parole est à M. Boël.

M. Boël. — Monsieur le Président, j'ai toujours cru à la nécessité d'une Cour constitutionnelle pour toute démocratie.

Que nous dit l'histoire?

Il y a deux cents ans, commençait la fin de la monarchie absolue en France. Sieyès, dans sa brochure sur le Tiers Etat parvint en 1789 à ce que le Tiers Etat se réunisse seul et fasse venir à lui les deux Ordres pour constituer ensemble l'assemblée constituante. Ce fut le serment du Jeu de Paume.

A partir de ce moment, fut réalisé le principe du peuple souverain. En même temps, on inscrivait, en préambule à la Constitution, les droits de l'homme, qui entraînaient l'abolition des ordres et privilèges.

Ces deux jours-là, ont fait la révolution française.

Mais Sieyès ayant vécu à travers la révolution devint, le 18 brumaire, le complice de Napoléon pour faire sa révolution. Il mit sur pied la nouvelle Constitution dont la plus grande partie, Constitution du Consulat, fut adoptée par Napoléon.

Mais Sieyès avait prévu, après l'expérience de la révolution française, de créer un jury constitutionnel dont les membres nommés à vie n'avaient droit à d'autres fonctions que celle de veiller au respect de la Constitution.

Aujourd'hui, nous voyons qu'en France, pays unitaire et jacobin par excellence, existe un Conseil constitutionnel qui a toute son importance.

La Belgique fut créée en 1830 sur le modèle anglais, c'est-à-dire deux Chambres sans droits de l'homme, sauf le livre II de la Constitution « Des Belges et de leur droits ». Mais il n'a pas été prévu, comme en Angleterre, d'organisme qui puisse assurer que soient respectées les dispositions de la Constitution.

En effet, l'Angleterre bien que dépourvue de Constitution écrite, possède une Chambre des lords qui, à certains moments, s'érige en Cour de justice suprême et joue en quelque sorte le rôle d'arbitre, notamment, pour ce qui regarde le Commonwealth. L'Angleterre a également mis au point, à côté du système de la justice de droit, celui de l'équité.

D'ailleurs, la nécessité de disposer, même dans un Etat unitaire comme le nôtre, d'un organisme permettant de procéder aux vérifications indispensables a abouti, il y a environ vingt-cinq ans, à la création du Conseil d'Etat.

Il faut reconnaître qu'à l'intérieur de l'Etat unitaire, les conflits sont beaucoup moins fréquents.

Où en sommes-nous, aujourd'hui, en Belgique? C'est la régionalisation. On est en train de scinder le pays. On a créé d'autres assemblées. Il a fallu, au départ, mettre en place une Cour d'arbitrage capable de résoudre les conflits de compétences et apte à fixer les responsabilités de chacun.

Aujourd'hui, ce n'est plus vraiment d'une régionalisation qu'il faut parler, mais d'une fédéralisation. Nous disposons, en effet, de cinq assemblées: Chambre et Sénat, Conseil régional, Conseil communautaire et *Vlaamse Raad*. Chacune de ces assemblées se considère comme souveraine. Il s'impose, il faut en convenir, qu'une unité de vue soit assurée, compte tenu du fait que d'autres assemblées seront encore créées, notamment pour la Région bruxelloise.

Si je suis Belge et fier de l'être, je suis aussi partisan de la fédéralisation de la Belgique. Mais un fédéralisme d'union requiert la création d'une cour apte à vérifier la conformité et l'unité de vue de tous les organismes afin d'être à même de résoudre les conflits d'intérêt.

Chaque citoyen doit, par ailleurs, savoir et comprendre ce qui se passe car c'est lui qui, finalement, sera appelé à voter pour ces différentes assemblées et il ne peut le faire dans le désordre. C'est un problème d'organisation de l'Etat. La Cour d'arbitrage doit pouvoir prendre des décisions définitives. Elle doit certes se baser sur le droit, mais également sur la réalité économique, politique et sociale. Elle doit, en outre, veiller à ce que ces assemblées ne prennent pas de décisions contradictoires compte tenu du fait qu'elles connaîtront des majorités et des coalitions différentes. En effet, si ces divergences n'existaient pas entre les diverses Communautés et Régions, quelle serait la raison d'être du fédéralisme?

Cette Cour d'arbitrage doit enfin être mixte, c'est-à-dire composée non seulement de juristes, mais aussi de personnalités conscientes et ayant l'expérience des problèmes politiques et de la vie réelle de l'Etat.

Tous les pays fédéraux ont d'ailleurs une Cour constitutionnelle; je pense notamment à l'Allemagne et aux Etats-Unis.

Aux Etats-Unis, la Cour suprême tranche, en vertu de la Constitution et des droits de l'homme, qui constituent, dans ce pays, les dix premiers amendements à la Constitution auxquels s'ajoute éventuellement un quatorzième amendement.

La Cour suprême dont l'activité est extrêmement importante, est l'arbitre entre les différents Etats fédéraux, entre l'Etat fédéral et un des Etats, entre l'Etat fédéral et le citoyen en ce qui concerne les lois fédérales. Elle vérifie aussi l'unité économique — *interstate commerce* — et veille à ce qu'il n'existe aucun empêchement dans le commerce entre Etats. De plus, en vertu de ces amendements à la Constitution que sont les droits de l'homme, elle protège le citoyen contre les abus de pouvoir. Elle permet, en outre, l'extension de ces pouvoirs. Elles a, par exemple, accepté que soit considéré comme un pouvoir fédéral, le droit de créer des lois relatives à la protection des travailleurs, en estimant que la protection des droits individuels de l'employeur ne pouvait pas toujours être prédominante par rapport au droit social global.

Une occasion unique se présente, en Belgique, de créer cette Cour constitutionnelle, qui sera, en quelque sorte, la clef de voûte de l'organisation de notre nouveau pays fédéral. Nous avons, de plus, au point de vue judiciaire, la possibilité d'inclure la Belgique dans le complexe international et européen, puisque les lois internationales, et surtout européennes, sont pour nous, par priorité, absolument contraignantes.

Par la création de cette Cour suprême, nous aurions pu concrétiser et garantir les droits de l'homme. Or, ils le sont déjà, dans notre pays, par la Convention européenne des droits de l'homme. Dès lors, n'est-il pas assez ridicule, d'être contraint de se défendre à Strasbourg et de ne pouvoir le faire à Bruxelles?

Malheureusement, le gouvernement a refusé de profiter de l'occasion pour élaborer une loi complète et intelligente. Il a préféré faire un minimum afin de satisfaire une partie de sa majorité qui désirait une protection au point de vue scolaire. Il

n'a pas voulu aller plus loin et dépasser le dogmatisme du passé d'une des composantes de sa majorité.

Je suis favorable à une Cour constitutionnelle à la création de laquelle je consacrerai tous mes efforts. Mais aujourd'hui, je ne peux approuver ce projet incomplet, insuffisant et indécis. (*Applaudissements.*)

**De Voorzitter.** — Het woord is aan de heer Stroobant.

**De heer Stroobant.** — Mijnheer de Voorzitter, in de algemene bespreking wens ik de aandacht te vestigen op twee aspecten van de problematiek die ons hier bezighoudt.

Het eerste aspect houdt verband met de gevolgen van de verruiming van de toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof met betrekking tot mijns inziens drie belangrijke punten voor de werking van onze maatschappij. Ten eerste, het democratisch functioneren van onze wetgevende macht. Ten tweede, de betekenis die de grondwettelijke rechten voortaan zullen hebben. Ten derde, de inhoudelijke evolutie van een wetgeving die voortaan voor hoger beroep vatbaar wordt, ook wanneer zij in een vooruitstrevende zin afwijkt van constitutioneel gevestigde waarden en belangen.

Een tweede aspect heeft betrekking op de draagwijdte en de betekenis die moet worden gegeven aan de toetsing van heel ons arsenaal van wetten, decreten, besluiten en collectieve arbeidsovereenkomsten aan het gelijkheidsbeginsel van artikel 6 van de Grondwet en het niet-discriminatiebeginsel van artikel 6bis van de Grondwet.

Men zal merken dat ik het niet heb over een principiële benadering van het probleem. De principiële discussie heeft plaats gehad in 1980, op het ogenblik waarop in de Grondwet artikel 107ter werd ingeschreven en in 1983 bij de goedkeuring van de wet op de inrichting van het Arbitragehof.

Weliswaar is driemaal scheepsrecht, doch deze spreuk verantwoordt niet het voor de derde maal voeren van het principiële debat.

Men moet nochtans toegeven dat een debat over institutionele problemen een andere draagwijdte en betekenis heeft dan een debat over de toetsing van de rechten en de vrijheden van de burgers. Dit debat werd niet meer gevoerd. Het principe van de toetsingsbevoegdheid werd als vanzelfsprekend aanvaard en voorgesteld als een bevoegdheidsverruiming, hoewel de oorspronkelijk besproken materie niets te maken had met de nieuwe bevoegdheidssfeer. De vraag over de toetsingsbevoegdheid moet dan ook opnieuw worden gesteld.

Sommigen wensen tot verdere verruiming van de bevoegdheid van het Hof met betrekking tot het grondwettelijk toezicht over te gaan. Op een bijna verontschuldigende wijze deelt de regering mede dat zij geen toetsingsbevoegdheid met betrekking tot alle artikelen van de grondwet heeft willen invoeren.

Weliswaar wordt tijdens de verdere debatten in de commissie deze idee van verruiming afgezwakt en wordt het duidelijk dat wat op het eerste gezicht misschien een grotere garantie van rechtszekerheid zou geven, deze bij nader toezien niet geeft.

In een eerste reactie moet het bijna dat men positief aankijkt tegen de idee, dat in de toekomst de Belgische wetgever zich in zijn dagelijks wetgevend gedrag strikt moet houden aan principes die hij op een bepaald ogenblik heeft beschouwd als fundamentele rechtsregels. Is het niet de eigenheid van grondrechten dat zij de bakens vormen langs de weg die de wetgever bewandelt? Deze indruk wens ik te toetsen aan drie situaties.

Er is eerst de consequentie van een grondwettigheidstoetsing door een soort rechterlijke instantie op de democratische werking van de wetgevende macht.

Het is niet correct te beweren dat in de praktijk het initiatief tot het nemen van wetgevende maatregelen bij het Parlement berust. Dit neemt echter niet weg, dat het verkozen Parlement binnen de hele wetgevende procedure een onvervangbare factor van democratisering is.

Zelfs binnen ons stelsel van getrapte democratie hechten wij hieraan veel belang.

Iedere burger moet zijn stem kunnen laten horen omtrent de wijze waarop hij wil dat onze samenleving functioneert en evolueert. Openheid van en betrokkenheid bij het beleid liggen ten grondslag van inspanning en dynamisme van de burger.

Dat een niet-verkozen hof, hoe eerbiedwaardig het ook moge zijn, en welke uitmuntenende diensten het ook moge hebben bewezen, de voorrang zou krijgen op de soevereine wil van het volk, moet tot ernstig nadenken stemmen. Het moet mogelijk zijn om de tijdelijke en misschien toevallige onstuimigheid van een wetgever, met meer democratische mechanismen te stuiten. Men moet het begrip van *le gouvernement des juges* in al zijn consequenties voor ogen houden.

Een tweede deel van deze argumentering heeft betrekking op de toegekende grondrechten. Men moet zich immers afvragen welk effect de grondwettigheidstoetsing op het eventueel inschrijven van nieuwe grondrechten in de Grondwet kan hebben.

Ik denk hierbij aan de sociaal-economische grondrechten. Wanneer men weet dat het positief rechtelijk effect, wegens de toetsing, zo belangrijk wordt, zal men dan nog dergelijke grondrechten durven toekennen? Daar waar onze grondrechten vandaag vooral een programmatorische waarde hebben, de waarde van een hoger te bereiken doelstelling, zal men dit programma voortaan niet meer in de Grondwet durven inschrijven.

Het derde deel heeft betrekking op de inhoudelijke evolutie van onze wetgeving. Wellicht is het wenselijk dat een soeverein Parlement de eigen fundamentele rechtsregels niet met voeten treedt. Maar heeft het zin het Parlement tegen zichzelf te beschermen? En mag men daarbij het remmend effect over het hoofd zien, dat de keerzijde is van de medaille?

Wanneer men weet dat de grondrechten naar vorm en naar inhoud beweeglijke rechten zijn en geen rechten die eens en voor altijd zijn vastgelegd, dan mag men de wetgeving en het sociaal gedrag die daaraan beantwoorden, niet in een onveranderlijk keurslijf sluiten.

Sociale gedragingen lopen vooruit op wat formeel in wetteksten is neergeschreven. Wetten lopen vooruit op grondwetten. De noodzaak om fundamentele principes te doen eerbiedigen mag niet leiden tot immobilisme. Er moet bij de toepassing van rechtsbeginselen een marge van soepelheid bestaan, die de realiteit van het sociale leven en de noodzaak van sociale vooruitgang aan bod laten komen.

Het tweede aspect van de problematiek betreft de grondwettigheidscontrole op het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van niet-discriminatie. In welke voorwaarden kan de grondwettigheid worden getoetst en welke kunnen de gevolgen zijn van deze toetsing?

Het debat is niet nieuw. Het werd gevoerd zowel op het vlak van het Belgisch intern recht als op het vlak van de Raad van Europa met het Europees Verdrag van de rechten van de mens.

Nieuw is echter wel, wat België betreft, dat het gelijkheidsbeginsel moet worden herzien in het licht van het feit dat de wetgeving voortaan aan dit beginsel zal worden getoetst op een meer stringente manier. De inhoud van de artikelen 6 en *6bis* krijgt een meer positiefrechtelijke effectiviteit. De grondwettigheidscontrole geeft aan deze artikelen als het ware een karakter van rechtstreekse werking.

De toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof plaatst deze artikelen centraal. Zij zullen waarschijnlijk veel vaker worden ingeroepen. Het zou niet normaal zijn mocht men principieel negatief reageren op het feit dat de gelijkheid en niet-discriminatie als toetssteen worden gebruikt om de geoorlooftheid van een wettekst te controleren.

De moeilijkheid is echter dat deze schitterende kant van de medaille een minder schitterende keerzijde kan hebben. Men zou wel eens met talrijke, onvoorziene moeilijkheden kunnen worden geconfronteerd.

In de commissie had ik de gelegenheid enkele concrete vragen te stellen met betrekking tot de problematiek van de arbeidsverhoudingen. Deze rechtsdiscipline is immers het domein bij uit-

steking waar men aan de hand van positieve discriminatie poogt om historisch misgroeide toestanden recht te zetten. In deze geest zijn er vaak discriminaties zowel tussen collectiviteiten als tussen individuen. Worden dergelijke positieve discriminaties in de toekomst onmogelijk?

Men moet toegeven dat aan de rechtscollèges een bijzonder belangrijke bevoegdheid wordt toegekend wanneer zij kunnen oordelen of een positieve discriminatie al dan niet aanvaardbaar is. In de praktijk komt zulks erop neer dat zij beleidsbeslissingen nemen. Moet men eraan herinneren bijvoorbeeld dat het Constitutioneel Hof van de Verenigde Staten bij het begin van de twintigste eeuw in naam van de grondwettigheid, systematisch het groeiend sociaal recht in de kiem pogde te smoren; dat in 1937 de *New Deal*-politiek van president Roosevelt, die hiermede de enorme armoede wou te lijf gaan, als strijdig met de Grondwet, door het Hof werd afgekeurd.

Concreet vroeg ik de commissie — en het lijkt mij belangrijk genoeg om die vraag in openbare vergadering te herhalen — of op het gebied van de arbeidsverhoudingen het begrip meest representatieve vakbond nog kan worden gehanteerd. En of syndicale premies alleen mogen worden toegekend aan leden van een syndicaat en meer bepaald, uitsluitend aan de leden van de erkende representatieve vakbonden. Zou het binnen het raam van de tewerkstelling nog mogelijk zijn bijzondere voordelen toe te kennen aan bijvoorbeeld oudere werklozen, gehandicapten, langdurig werkloze werkneemsters? Ik zou persoonlijk onmiddellijk een positief antwoord geven, in de geest van de bestaande rechtspraak. Maar het moet duidelijk zijn, dat binnen het raam van hun interpretatiebevoegdheid, de rechtbanken hiermede een bijna politieke bevoegdheid wordt gegeven.

Indien de controle op de gelijkheid van de burgers en op de niet-discriminatie op zichzelf uitstekend is, zou het in de praktijk wel eens kunnen dat er heel wat andere zaken uit de bus komen dan die welke men oorspronkelijk beoogde.

Ik wens geen voorstellen te formuleren. Ik wil alleen maar besluiten met de beschouwing dat men in deze aangelegenheid best de grootste omzichtigheid aan de dag legt. (*Applaus.*)

M. le Président. — La parole est à M. Serge Moureaux.

M. S. Moureaux. — Monsieur le Président, je voudrais formuler un certain nombre d'observations à propos du projet qui nous est soumis aujourd'hui. Je souhaiterais d'abord comme notre chef de groupe, M. le sénateur Roger Lallemand, vous faire part de ma déception voire de mon irritation à l'écoute de l'intervention de nos collègues, MM. Henrion et Clerdent. Celle-ci relève, si je puis dire d'un style incantatoire et répétitif qui finit par perdre toute signification. Il est indéniable que le problème du rôle du Parlement est essentiel, mais à force de déclarer, chaque fois qu'un projet important nous est soumis, que le Parlement n'a plus aucun crédit, qu'il est une sorte de jouet entre les mains de l'Exécutif, qu'il est une chambre d'entérinement, on obtient ce résultat singulier que le seul écho de nos débats dans la presse est précisément ce type de critique. La discussion elle-même finit ainsi par être jugée inintéressante par ceux qui doivent en rendre compte. Le présent débat est très illustratif, à cet égard. En effet, prétendre que ce projet a été avalué sans discussion par la commission de Réforme des institutions du Sénat, que nous proposons en quelque sorte de nous mettre au garde-à-vous, le petit doigt sur la couture du pantalon, devant l'Exécutif, est contraire à la réalité.

Le projet est d'abord la consécration d'un projet du gouvernement précédent, qui a fait en son temps l'objet d'abondantes discussions tant en commission qu'en séance publique. Je me souviens encore des modifications apportées en séance publique au projet de M. Gol. Il s'agit donc avant tout de consacrer par une loi votée à la majorité qualifiée la plupart des dispositions que nous avons votées il y a quelques années et qui ont subi l'épreuve du temps. Ensuite, d'élargir et de compléter ces principes par une extension de la compétence, et du rôle de la Cour.

Pour le reste, le projet a été largement amendé en commission. L'obligation pour le gouvernement de préparer, par exemple, un système d'assistance judiciaire à la Cour d'arbitrage n'a pas

été accueilli avec un enthousiasme débordant par l'Exécutif. Celui-ci s'est cependant incliné devant une volonté assez forte qui s'est manifestée au sein de la commission.

L'introduction du droit de défense dans la procédure de tri, — j'y reviendrai tout à l'heure — est une disposition qui n'a rien d'anodin. C'est une modification fondamentale. Une série d'autres améliorations plus techniques ont également été apportées. Chaque article, chaque paragraphe a été vérifié; des articles jugés inutiles ont été supprimés et la numérotation du projet a donc été modifiée en conséquence.

Je rappelle que la commission n'a pas épuisé le temps dont elle disposait pour examiner ce projet de loi puisque des séances complémentaires prévues à l'agenda n'ont pas été tenues. Notre chef de groupe a indiqué tout à l'heure, avec raison, que la majorité et ses représentants étaient longuement intervenus en commission. Sans porter de jugement, je constate que ce n'est certainement pas l'opposition qui a pris le plus souvent la parole en commission et il me paraîtrait tout à fait extraordinaire qu'elle puisse soutenir qu'elle a été brimée. En réalité, le débat s'est arrêté faute de combattants et non pas faute de temps.

**M. Henrion.** — Quand, sur vingt à vingt-cinq amendements techniques, deux seulement sont adoptés, les autres, modestes mais raisonnables, étant balayés par la majorité après une courte ou une longue discussion, on ne peut pas dire que le débat est extrêmement ouvert. Il a été relativement bloqué, de manière intelligente, par la majorité. Vous ne pouvez pas dire que le débat est très ouvert si vous repoussez la plupart des amendements!

**M. S. Moureaux.** — Je ne partage pas votre appréciation car plusieurs des idées qui avaient été exprimées par l'opposition ont été retenues, même si l'amendement qui les traduisait ne correspondait pas *stricto sensu* au texte que vous aviez déposé.

A plusieurs reprises, la commission elle-même a traduit dans un amendement nouveau l'évolution des débats. Il a incontestablement été tenu compte des avis émis par les commissaires, y compris ceux de l'opposition.

Cela étant, lorsque vous demandez de porter de quatorze à vingt-quatre le nombre de référendaires, une responsabilité politique est bien entendu engagée. La majorité a estimé qu'il serait imprudent, en cette période où il convient d'user des deniers de l'Etat avec circonspection, de suivre votre proposition. Non pas qu'elle paraisse dépourvue de bon sens ou d'intérêt, mais parce que, dans la situation actuelle des finances publiques, il est dangereux de donner à quelque Exécutif que ce soit la tentation de multiplier des fonctions publiques.

C'est donc un débat tout à fait ouvert et objectif qui a présidé à l'adoption ou au rejet de certains amendements, de l'opposition comme de la majorité.

J'estime donc que ce projet de loi a fait l'objet d'un examen de type parlementaire classique au cours duquel toutes les opinions se sont exprimées et où des choix décisifs ont été faits.

J'en arrive au projet lui-même. Comme je l'ai dit en commission, il transforme une juridiction constitutionnelle à compétence limitée en une véritable Cour constitutionnelle. On passe de la notion restrictive du contrôle des conflits de compétence et des antinomies à un véritable contrôle de constitutionnalité, vérification de la conformité de la loi ordinaire aux principes constitutionnels.

A propos de loi ordinaire, un problème n'a pas été évoqué très clairement, au cours des débats. Le gouvernement ou le rapporteur me contrediront peut-être mais je pense que seule, la loi ordinaire est soumise à ce contrôle de constitutionnalité. Les lois à majorité spéciale m'apparaissent comme étant de véritables lois organiques d'un niveau supérieur et dont la conformité à la Constitution me semble présumée. Autrement dit, comme la Cour d'arbitrage est appelée, dans le cadre d'une des branches de son activité, à vérifier la conformité des lois ordinaires, des décrets et des ordonnances aux lois à majorité spéciale établissant la répartition des compétences, il serait

probablement erroné d'imaginer qu'elle puisse aussi contrôler la constitutionnalité des lois votées à majorité spéciale.

**M. le Président.** — La parole est à M. Lallemand.

**M. Lallemand.** — Monsieur le Président, l'intervention de M. Moureaux est intéressante et je m'accorde assez bien avec son opinion. En effet, il est difficile d'imaginer que la Cour d'arbitrage, qui a pour mission de vérifier la conformité des lois et des décrets aux règles répartitrices de compétences qu'elles soient définies par la Constitution ou par les lois spéciales, puisse aussi apprécier dans le contentieux de l'annulation la conformité à la Constitution desdites lois répartitrices. La Cour est évidemment tenue par le texte des lois spéciales, dans la mesure où il s'agit de lois fixant les règles répartitrices de compétence et qui définissent, dès lors, les limites des contrôles de la Cour. Celle-ci, selon moi, n'a pas le pouvoir d'interpréter et d'annuler de telles lois. On a d'ailleurs souligné que ces lois spéciales sont des normes quasi constitutionnelles.

En d'autres termes, on imaginerait mal qu'un recours en annulation soit dirigé contre une loi votée à majorité spéciale et portant sur la répartition des compétences entre les différents pouvoirs, et dont on affirmerait qu'elle est contraire à la Constitution. A mon avis, un tel recours devrait être rejeté en raison de l'incompétence de la Cour d'arbitrage à le trancher.

C'est, en tout cas, mon sentiment personnel, mais la question méritait d'être posée. Nous ne pouvons d'ailleurs y répondre que de cette manière, monsieur Moureaux. En effet, si nous voulions préciser la règle que vous suggérez, une réforme constitutionnelle serait nécessaire. L'interprétation de la Constitution n'appartient d'autorité qu'au constituant. Ce n'est donc que dans le cadre d'une réforme constitutionnelle qu'il pourra être précisé, dans la Constitution même, que les lois à majorité spéciale ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

**M. le Président.** — La parole est à M. Serge Moureaux.

**M. S. Moureaux.** — Cet élément a son importance, monsieur Lallemand.

La Cour constitutionnelle remplace donc en quelque sorte une juridiction constitutionnelle à compétence limitée, mais il est vrai également — il faut le dire dans la foulée — qu'elle reste une Cour constitutionnelle à compétence limitée car seule la violation des articles 6, *6bis* et 17 de la Constitution donnera ouverture à annulation.

Personnellement, je me réjouis — et je m'écarte ainsi d'un certain nombre d'opinions exprimées tant en commission qu'en séance publique — de cette limitation que je crois provisoire, mais qui me paraît opportune dans l'immédiat. Ce point a notamment été évoqué par M. Clerdent. Il est certain que, dans la tradition jacobine du droit constitutionnel, l'assemblée élue est le seul et unique juge de la constitutionnalité des lois car elle est, selon la formule, « le peuple souverain ». La méfiance à l'égard du juge législateur et du gouvernement des juges est totale dans cette conception du droit public. Cette méfiance a d'ailleurs dominé le droit belge jusqu'il y a peu.

C'est la fédéralisation de l'Etat qui a mis en cause cette conception. Il n'empêche que la méfiance existe toujours. Elle vient d'ailleurs d'être exprimée à cette tribune. Nombreux sont ceux — et j'en suis — qui n'accepteraient pas une évolution vers un gouvernement des juges.

La Cour devra donc faire la preuve de sa capacité à exercer ses compétences dans des limites précises, sans empiétement sur les prérogatives du législateur qui doit conserver seul, à mes yeux, l'appréciation politique et l'appréciation d'opportunité des mesures législatives.

On peut tenter de définir les limites de ce contrôle de constitutionnalité à partir de l'article 6 de la Constitution qui stipule que les Belges sont égaux devant la loi. Nous savons que selon la jurisprudence même de la Cour de cassation, soutenue par la doctrine, une même situation si elle doit être traitée de la même manière pour tous, n'exclut pas un traitement différencié pour

certaines catégories de personnes, pour autant qu'il n'y ait pas de discrimination entre les personnes appartenant à une même catégorie.

Il est clair pour moi — je l'ai dit en commission et je le répète — que la Cour d'arbitrage devra se limiter dans cet exemple à la vérification du bon usage du texte constitutionnel par le législateur et non pas se substituer à lui. Ainsi, la Cour d'arbitrage ne devrait pas apprécier l'opportunité de la création par le législateur de catégories dérogatoires à un traitement égal, mais simplement vérifier si le législateur a bien respecté le traitement égal pour ceux qui appartiennent à la catégorie ainsi déterminée. En d'autres mots, le choix des catégories et des sous-catégories, quant à l'opportunité et quant à leur sélection selon des critères politiques, appartient au seul législateur et la Cour d'arbitrage ne peut pas intervenir.

La Cour d'arbitrage ne pourra pas s'aventurer sur le terrain du choix des catégories et ne devra donc pas apprécier ce que j'ai qualifié, lors de la révision de la Constitution, de constitutionnalité « interne » des lois, décrets et ordonnances. La Cour devra, pour comparer avec ce qu'on dit à propos du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, se limiter au contrôle de constitutionnalité « externe ».

J'ai déjà exprimé mes inquiétudes et je les répète car dans ses décisions à propos des conflits entre les décrets relatifs aux relations sociales, la Cour a eu tendance à substituer son appréciation à celle du législateur communautaire dans le choix de ce qu'on appelle les critères de rattachement.

Si, on peut estimer, avec tous ceux qui se sont exprimés à ce sujet, que, jusqu'ici, la Cour, dans sa jurisprudence et dans ses décisions, a fait preuve de beaucoup d'habileté juridique et même d'habileté tout court, il n'est pas certain qu'elle ait construit un système viable, projeté dans l'avenir. Pour ma part, je crois qu'elle s'est engagée dans une voie qui pourrait la conduire à annuler un très grand nombre de règles législatives et donc à donner très vite l'impression d'un juge législateur qui construit son propre système juridique, son propre système de valeur, et l'impose au « peuple souverain » pour reprendre la formule sacrée de 1789.

Le nombre d'annulations, proportionnellement au nombre d'affaires traitées à la Cour d'arbitrage, est très élevé si on le compare à ce que l'on peut constater dans la jurisprudence de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat.

L'une des raisons de cette tendance aux annulations à répétition provient du refus de la Cour — et le rapport est très éloquent à ce sujet — de se référer au système des antinomies, en recherchant partout et toujours l'excès de compétence de l'un ou l'autre des législateurs en conflit, ou même des deux législateurs en conflit. Dans la question des relations sociales, la Cour a considéré que les deux législateurs avaient excédé leurs compétences!

La Cour se condamne ainsi elle-même à recourir au système de l'annulation, plutôt que de construire un véritable « droit interlocal » ou droit international privé interne comme il en existe dans tous les Etats fédéraux.

Je suis convaincu que la Cour devra tôt ou tard s'inscrire dans la pratique éprouvée des autres Etats qui ont une plus longue expérience dans ce domaine délicat.

Ma conclusion à cet égard est donc infiniment nuancée: nous devons disposer d'une véritable Cour constitutionnelle, mais celle-ci doit occuper la place que lui assigne la Constitution et non celle du législateur.

Tous les pouvoirs émanant de la Nation et, jusqu'à nouvel ordre, celle-ci est constituée par les élus des assemblées, seuls habilités à représenter le corps électoral et à interpréter sa volonté.

J'aborde rapidement un deuxième problème, relatif aux questions préjudicielles. Le système prévu dans le projet de loi et adopté en commission est hybride, mais il l'est volontairement.

Selon l'article 26 actuel, ancien article 27, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat ne peuvent sous aucun prétexte refuser de poser une question préjudicielle. Le but visé est clair et le vœu

du législateur à cet égard est indiscutable: la Cour d'arbitrage est l'instance suprême et unique dans les domaines qui lui sont impartis. C'est à elle seule que revient le droit d'établir l'unité de jurisprudence et c'est dans cet esprit que doivent être situées les souplesses octroyées aux juridictions inférieures dans le but d'esquiver les procédures dilatoires.

La théorie de l'acte-clair, consacrée ici dans des limites précises, ne permettra pas, à mes yeux, de dédoubler la jurisprudence parce que la juridiction ne pourra jamais esquiver la question préjudicielle en soutenant l'inconstitutionnalité d'une disposition légale. Elle pourra seulement admettre le caractère « manifestement constitutionnel » d'une telle disposition et elle ne le fera qu'avec une extrême prudence.

Il est évident que si le plus petit doute existe, c'est à la Cour d'arbitrage, et à elle seule, qu'il revient de le lever.

Par ailleurs, plusieurs intervenants ont soutenu en commission qu'il existerait une contradiction entre les articles 9 et 26, entre l'autorité de la chose jugée et l'obligation de poser les questions préjudicielles déjà tranchées. Ce débat s'alimente de certaines confusions et je voudrais à cet égard relire ce que j'écrivais après l'adoption de la première loi: « Contrairement à l'hypothèse d'un recours en annulation, la Cour ne peut ici que répondre à la question du juge de fond sur le conflit de loi que ce dernier lui défère. Elle ne peut ni annuler une disposition législative, ni rejeter le recours. Elle indique seulement au juge quelle norme doit être appliquée à un cas d'espèce... On constate qu'au contraire d'un arrêt rendu sur recours en annulation, qui a des effets *erga omnes* qui jouit d'une autorité absolue de chose jugée, un arrêt rendu sur question préjudicielle n'a qu'une valeur relative puisqu'il ne tranche que le cas concret qui lui est soumis. »

J'ajoutais également: « Il est tout à fait erroné de croire que les termes de l'article 17 de l'ancienne loi imposeraient, à toutes les juridictions saisies du même type de conflits de lois, l'application de la solution indiquée par la Cour. Mais, le système légal mis en place conduit logiquement à ce qu'une juridiction confrontée à un point de droit déjà tranché par la Cour et qui en tire argument pour ne pas poser la question préjudicielle, en application de l'article 15,...., le règle dans le sens indiqué par la Cour. »

Il est donc très clair que l'article 9 ne vise que l'autorité de chose jugée, de décision prise sur des recours en annulation; elle ne concerne en rien une autorité de chose jugée *erga omnes* qui s'attacherait à des arrêts rendus sur les questions préjudicielles. Il faut toujours faire la différence entre ces deux notions.

Il existe donc trois cas. Le premier est celui dans lequel la Cour a rendu un arrêt annulant une norme; à ce moment-là, aucune question préjudicielle n'est possible même devant la Cour de cassation, puisque la norme n'existe plus. Il n'y a pas de contradiction à ce niveau entre l'autorité de chose jugée et la disposition de l'article 26. La disposition législative a quitté le domaine du droit. Elle ne peut donc plus faire l'objet d'une question préjudicielle.

Deuxième hypothèse, la Cour d'arbitrage a statué sur une question préjudicielle ayant le même objet.

Nous venons de voir qu'il n'y a pas autorité de chose jugée quant à la décision qui portait sur la question préjudicielle ayant le même objet. Il ne peut donc pas y avoir, dans ce cas, le moindre conflit entre l'article 9 et l'article 26. La question sera donc naturellement posée à la Cour d'arbitrage par la Cour de cassation. Il n'y a pas de contradiction.

**M. Wathelet, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Classes moyennes.** — Voulez-vous expliquer le deuxième cas?

**M. S. Moureaux.** — Le deuxième cas se pose lorsque la Cour de cassation, par exemple, est saisie d'une question préjudicielle portant sur une question ayant le même objet qu'une question tranchée antérieurement par la Cour d'arbitrage.

Je rappelle que l'autorité de chose jugée relative aux arrêts sur les questions préjudicielles ne concerne que l'affaire pour

laquelle la Cour d'arbitrage a tranché et non pas d'autres affaires. Il n'y a donc pas d'autorité de chose jugée *erga omnes* des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage sur des questions préjudicielles. Il ne peut donc y avoir conflit entre une pseudo-autorité de chose jugée qui n'existe pas, et l'article 26.

Le troisième cas est plus délicat lorsque la Cour d'arbitrage a repoussé une demande en annulation de la norme qui fait l'objet de la question. Il s'avère, à la lecture de l'article 9, que cette décision a l'autorité de chose jugée pour toutes les juridictions. Néanmoins, la Cour de cassation devra poser la question, comme il en a été décidé en commission, pour permettre, le cas échéant, à la Cour d'arbitrage, de modifier, compléter ou nuancer sa jurisprudence.

**M. Baert.** — J'ai tenu les mêmes propos ce matin. C'est la seule explication valable; sinon, il y a contradiction.

**M. S. Moureaux.** — Je m'en réjouis.

J'ajoute toutefois que l'absence de contradiction provient aussi de ce qu'un refus d'annulation — j'attire sur ce point l'attention toute particulière du Sénat — n'est pas la même chose qu'une annulation. Un refus d'annulation ne postule pas a priori l'inexistence d'une antinomie, c'est-à-dire d'un conflit de compétence sans excès de compétence, et donc de la nécessité, pour la Cour d'arbitrage, de désigner la norme applicable. En d'autres termes, quand la Cour d'arbitrage refuse d'annuler une disposition pour excès de compétence, cela ne signifie pas qu'elle n'admet pas qu'à un moment donné, cette disposition puisse néanmoins entrer en conflit avec d'autres dispositions dans le cadre des antinomies, sans excès de compétence, ce qui amènerait la Cour d'arbitrage, en vertu du pouvoir que nous lui accordons de trancher les antinomies, de dire quelle est, de deux dispositions en conflit, toutes deux valables et ne comportant pas d'excès de compétence, celle qui doit être appliquée.

Vous connaissez le droit interlocal où l'on fait prévaloir une disposition sur l'autre en vertu, par exemple, de l'importance plus grande d'une notion par rapport à l'autre.

Il était donc logique d'imposer à la Cour de cassation l'obligation de poser la question dans ce cas puisque la Cour d'arbitrage peut arriver à la conclusion que même si elle n'a pas annulé la norme elle décèle toutefois un conflit de compétence sans excès de compétence.

Le système proposé par la commission traduit donc une réelle cohérence, et les reproches adressés de conflits inexpiables, en quelque sorte, entre l'article 9 et l'article 26, ne sont pas fondés.

J'en termine pratiquement avec la considération suivante: je me réjouis beaucoup d'avoir pu, avec de nombreux collègues, amender le projet sur un point tout à fait fondamental en rétablissant le droit de défense dans la procédure du filtre.

Ainsi, on pourra dire que la célérité est conciliable avec l'équité.

Le débat restera, comme il se doit, contradictoire et la Cour pourra motiver complètement ses décisions.

Ceci conduit à une dernière remarque: la Cour d'arbitrage n'est plus uniquement une sorte de police interne des pouvoirs constitués, elle a désormais le statut d'une véritable juridiction de plein exercice accessible au citoyen lui-même.

Cette promotion dans la dignité comporte ses servitudes symétriques: les règles du droit européen, celles de la convention de sauvegarde s'appliquent désormais à la Cour. Certes, elle n'a pas le pouvoir de les interpréter, mais elle a le devoir de les appliquer. Elle se trouvera comme les autres hautes juridictions de ce pays sous le contrôle vigilant de la commission et de la Cour européenne.

Nous voterons donc ce projet, avec confiance, en souhaitant bon vent à la Cour d'arbitrage dans sa nouvelle mission. (*Applaudissements.*)

**M. le Président.** — La parole est à M. Lallemand.

**M. Lallemand.** — Monsieur le Président, les remarques formulées par M. Moureaux sur le système des questions préjudicielles sont importantes.

Les avis divergent sur l'effet de chose jugée des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage dans le contentieux de la question préjudicielle.

J'ai fait un relevé de différents articles sur la matière. Si tous s'accordent pour dire que l'autorité de chose jugée des arrêts « préjudiciels » de la Cour d'arbitrage, n'est pas une autorité qui vaut *erga omnes*, comparable à celle qui s'attache aux arrêts d'annulation, il faut bien reconnaître que le système qui a été mis en place donne à ces arrêts une force qui dépasse la relativité stricte de la chose jugée, c'est-à-dire qui étend ses effets au-delà du litige qui a été soumis à la question préjudicielle. Il y a des ambiguïtés voulues par le législateur. La juridiction qui souhaiterait s'écarter de la solution qui a été rendue par l'arrêt de la Cour d'arbitrage, dans un autre litige, ne peut le faire, en effet, qu'en posant à nouveau la question préjudicielle, sinon elle est obligée de respecter le prescrit de l'arrêt qui a été rendu. Les arrêts préjudiciels ont donc une force qui dépasse celle qui est habituellement attachée aux arrêts des juridictions ordinaires.

**M. S. Moureaux.** — C'est ce que j'avais dit.

**M. Lallemand.** — En effet, monsieur Moureaux, il n'y a pas de doute. Le but visé n'est pas de critiquer votre intervention, mais d'apporter quelques nuances.

Dans la loi de 1982, cet effet étendu est encore renforcé par le fait que la Cour de cassation est tenue à la même règle et ne peut refuser de poser la question préjudicielle qu'en appliquant la jurisprudence de la Cour.

Le nouveau système va changer quelque peu la portée des effets de l'arrêt de la Cour d'arbitrage puisque la Cour de cassation sera tenue, dans tous les cas, de poser la question préjudicielle. Une restriction est ainsi apportée au système mis en place en 1983.

La confusion qui porte sur la nature exacte des arrêts de la Cour d'arbitrage rendus dans le contentieux de la question préjudicielle résulte, à mon avis, du fait que nous n'avons pas donné à la Cour d'arbitrage, comme c'est le cas dans d'autres législations, un pouvoir d'annulation dans le cadre du contentieux de la question préjudicielle, ce qui pouvait parfaitement se concevoir. On ne l'a pas voulu parce que non sans raison, on a tenu à préserver à l'époque, la souveraineté des pouvoirs législatifs. N'oubliez pas que, dans le système prévu par la loi de 1983, les particuliers n'avaient pas accès au contentieux d'annulation. A l'heure actuelle, tout cet équilibre va être modifié fondamentalement. L'on n'a pas encore perçu les conséquences qu'entraînera, sur le contentieux de la Cour d'arbitrage, la multiplication des recours en annulation.

Le contentieux de la question préjudicielle risque d'être quelque peu affaibli à raison même de cet élargissement de l'accès au contentieux d'annulation.

En 1983, nous avons effectué un travail hybride certes praticable et qui a montré qu'il était parfaitement opérationnel, mais qui peut justifier de certaines critiques de cohérence. Le statut des arrêts de la Cour d'arbitrage rendus sur la question préjudicielle est un exemple de ces confusions, de ces incohérences, de ce manque de clarté qui peuvent parfois exister au sein d'une législation, même lorsqu'elle fonctionne parfaitement.

**M. le Président.** — La parole est à M. Barzin.

**M. Barzin.** — Monsieur le Président, dans ce débat relatif au projet de loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, permettez-moi de dire que le gouvernement actuel a franchi une étape de plus dans l'art de cultiver l'équivoque, et que je regrette qu'à terme cela se fasse au détriment d'une institution, la Cour d'arbitrage, dont on s'accorde à dire qu'elle a sa raison d'être et qu'elle n'a pas déçu depuis son installation.

De tout temps, des auteurs ont essayé de démontrer la logique qui présidait à la mise en place des institutions et à la confection des lois. Je crois aussi que la façon de régler les rapports sociaux entre les hommes, de créer les institutions qui font les lois et en garantissent l'exécution et le respect, n'est pas le fait du hasard.

Membres du Parlement, nous sommes les témoins d'un démantèlement de l'Etat, qui se fait au pas de charge à l'initiative des partis et à l'intervention du gouvernement, et dont il est à craindre que la victime d'aujourd'hui soit la Cour d'arbitrage et partant, le citoyen de ce pays, dont l'horizon institutionnel et juridique se bouche de plus en plus.

Je dis que le gouvernement est passé maître dans l'art de cultiver l'équivoque parce que nous entendons de la bouche, tant du Premier ministre que du ministre des Réformes institutionnelles, que les mentalités ont évolué, que les Chambres souhaitent maintenant ce qu'elles refusaient en 1983, c'est-à-dire le contrôle de la constitutionnalité des lois et décrets par la Cour d'arbitrage, qu'il s'agit d'une expérience limitée aujourd'hui au contrôle de la constitutionnalité des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution, alors que tout le monde sait que ce dont on débat est une pure question d'opportunité politique et la confirmation de ce qui a été décidé, par les partis, dans l'accord de gouvernement publié le 10 mai 1988.

Je dis aussi que le gouvernement s'écarte dangereusement de la logique qui doit présider à la mise en place et au fonctionnement des institutions de ce pays. En effet, parce qu'il est incapable de trouver une solution politique à un problème politique, à savoir la transposition au niveau des Communautés des garanties politiques contenues dans le Pacte scolaire, il pratique une sorte de « fuite en avant », plutôt une politique de l'autruche, déplaçant ce problème à charge de la Cour d'arbitrage.

Ce n'est un cadeau pour personne: pas pour le citoyen qui ne voit ses droits garantis qu'« au second degré », c'est-à-dire par le recours éventuel à une procédure dont le moins qu'on puisse dire à la lecture du projet de loi et du compte rendu des travaux de la Commission est qu'elle peut être compliquée, longue, coûteuse et, pour tout dire, dissuasive. J'ajoute que cette extension de compétences ne me paraît pas être un cadeau non plus pour la Cour d'arbitrage, qui se voit attribuer des matières à caractère essentiellement politique, avec le risque, né et actuel, qu'on dise, lorsqu'elle rendra ses décisions, qu'on assiste à un gouvernement des juges!

Les éminents juristes de la majorité, à la commission de la Révision de la Constitution, ont, permettez-moi l'expression, très bien « joué » avec les cartes qu'on leur donnait: ils ont trouvé un agréable fondement à la réforme et ont d'emblée contribué à alimenter la doctrine par d'intéressantes réflexions, constructions et comparaisons.

Aussi, le dépôt d'amendements de la majorité, en général d'ordre technique, a alimenté le débat en commission et démontré que la réflexion sur le texte n'avait pas été poussée très loin par ses rédacteurs.

Cela dit, les problèmes de fond restent entiers.

Lors de la création de la Cour d'arbitrage, il avait été bien précisé qu'elle ne serait pas une cour constitutionnelle. Cela avait d'ailleurs été solennellement confirmé par le Premier ministre, lors du discours d'installation du 2 octobre 1984.

Si l'on peut comprendre aujourd'hui la nécessité, dans une structure nouvelle de l'Etat, dite fédérale, de la création d'une cour constitutionnelle, je ne suis pas convaincu que l'actuel projet de loi apporte une solution satisfaisante: la nouvelle compétence de la Cour d'arbitrage, en qualité de Cour constitutionnelle, ne concerne que trois articles de la Constitution et certains ont parlé, à juste titre, d'une « Constitution à deux vitesses ». De plus, si le gouvernement a confié à la Cour d'arbitrage le respect de ces trois articles, c'est pour des raisons de convenance politique et j'y vois une singulière façon de « juridictionnaliser » ce qui est et devrait rester politique. Enfin, d'une façon générale, il eut mieux valu situer le respect de la constitutionnalité des lois et décrets dans une réflexion plus poussée incluant les rôles respectifs de la Cour d'arbitrage, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

Je terminerai par une réflexion sur la portée de la compétence attribuée à la Cour d'arbitrage en ce qui concerne le respect des articles 6 et 6bis de la Constitution.

En réponse à la question d'un membre de la commission de Révision de la Constitution, qui s'inquiétait de savoir si la Cour d'arbitrage pourrait annuler les lois fiscales qui violeraient le principe d'égalité, M. le secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles a bien précisé que « le gouvernement estime qu'il appartiendra à la Cour d'arbitrage de résoudre le problème par l'interprétation de la Constitution et de la présente loi. Il lui appartiendra, en effet, de donner son interprétation des articles généraux 6 et 6bis de la Constitution ».

Il me semble qu'il s'agit d'une déclaration très importante, car le respect des articles 6 et 6bis de la Constitution peut être invoqué dans de nombreuses branches du droit.

La Cour de cassation a été amenée à développer une jurisprudence abondante au regard de l'article 6, et il sera très intéressant de suivre la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, développée à partir de ce même article.

Ainsi, l'approche plus politique que sera amenée à faire la Cour d'arbitrage à l'égard de certains recours, sera-t-elle toujours compatible avec la décision de la Cour de cassation rendu le 27 novembre 1979 selon laquelle « la règle constitutionnelle de l'égalité des Belges devant la loi » implique que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière, mais n'exclut pas qu'une distinction soit faite, selon certaines catégories de personnes, à la condition que cette distinction ne soit pas arbitraire, c'est-à-dire non susceptible de justification ».

Lorsque je parle d'approche plus politique des situations, je pense notamment aux recours qui pourraient être introduits, par les habitants de toutes les communes à statut linguistique spécial.

Le gouvernement ainsi que les promoteurs de l'accord de gouvernement avaient, en effet, fait forte impression en annonçant que tous les citoyens de ce pays auraient un droit individuel de recours devant la Cour d'arbitrage, s'ils estimaient que des lois ou des décrets violaient les articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

Cette déclaration constituait pour beaucoup une bonne garantie, notamment linguistique, face au développement de nos institutions et de notre droit.

Pour les raisons énoncées ci-avant je crains qu'il ne s'agisse de d'un déplacement des problèmes.

Quoi qu'il en soit, aussi imparfaite qu'il puisse être, le présent projet de loi est l'occasion d'une expérience dont le résultat dépendra de multiples facteurs à l'égard desquels notre Cour d'arbitrage aura à se situer. (*Applaudissements.*)

**M. le Président.** — La parole est à M. de Clippele.

**M. de Clippele.** — Monsieur le Président, permettez-moi de faire quatre considérations concernant le projet sur la Cour d'arbitrage.

Tout d'abord, la Cour d'arbitrage a été créée en 1983 et le gouvernement se propose, aujourd'hui, d'étendre la compétence de cette Cour à trois articles de la Constitution. On peut dès lors se poser la question de savoir pourquoi le gouvernement ne saisit pas cette occasion pour créer une Cour constitutionnelle qui serait compétente pour tous les articles de la Constitution.

En effet, dans tous les pays où une réforme à caractère fédéral est intervenue, une Cour suprême, la Cour constitutionnelle, a été créée.

Dans son exposé des motifs, le Premier ministre a avancé comme argument, contre la création d'une telle Cour constitutionnelle, le fait que cette création « devrait être soutenue par tous les courants politiques importants ». Il s'agit donc des courants socialiste, social-chrétien et libéral.

Pourquoi faut-il faire appel aux libéraux pour créer la Cour constitutionnelle, qui est la conséquence d'une réforme de l'Etat, alors que pour cette réforme de fond, le concours des trois

partis traditionnels n'est pas nécessaire? C'est une question que je me pose et à laquelle je n'ai pas trouvé de réponse.

Dans son exposé des motifs, M. Martens a également exprimé la crainte que la Cour constitutionnelle ne soit une menace et ne devienne « un gouvernement des juges », puisque cette Cour devrait s'occuper de l'interprétation de la Constitution fédérale et de la protection des minorités dans chaque Etat fédéral.

M. Raymond Barre, dans l'émission « L'heure de vérité », a déclaré que trois pays étaient ingouvernables: l'Italie, Israël et la Belgique.

Nous possédons, en effet, un pouvoir politique assez bizarre qui a amené la réforme fédérale sans l'assentiment de la population, en un certain nombre d'étapes, que je me permets de vous rappeler.

Assez logiquement, en 1970, les Conseils culturels ont été instaurés, en fonction des trois cultures qui composent notre pays.

En 1980, on a procédé à une régionalisation — en fait, à un fédéralisme camouflé — sans consultation de la population. Celui-ci a provoqué un important déficit financier. Je n'en veux pour preuve que le solde net à financer, pour le budget de l'Etat, qui est allé jusqu'à 13,8 p.c. du produit national brut, que les 6 300 milliards de la dette publique et qu'une fuite des capitaux, évaluée à 840 milliards entre 1981 et 1986. Je suis convaincu que si la population avait été consultée, non seulement sur le principe même du fédéralisme, mais aussi sur ses conséquences financières, une très large majorité se serait dégagée contre cette régionalisation ou ce fédéralisme camouflé.

En 1988 a commencé la troisième étape, celle du véritable fédéralisme, tel que le gouvernement l'a fait voter et qui, en fait, constitue un quasi-confédéralisme puisque chaque Etat peut également signer des traités internationaux. Tout cela se déroule sans l'existence de partis nationaux et sur la base d'une dualité que M. Dehaene vient encore d'exprimer en écrivant aux grandes associations culturelles flamandes en ces termes: *De Belgische federale structuur is fundamenteel tweeledig, ook in Brussel.*

Tous les professeurs de droit constitutionnel vous confirmeront pourtant qu'un fédéralisme basé sur une dualité et sans partis nationaux est nécessairement voué à l'échec. Cela signifie que la prochaine étape sera le vrai confédéralisme et que ces réformes se termineront par la dislocation du pays.

On peut se demander pourquoi le gouvernement n'a pas créé cette Cour constitutionnelle. A mon avis, cela s'explique par des raisons politiques et linguistiques. Lors de son congrès d'Ostende, en 1986, le CVP a été très clair à cet égard puisqu'il a voté une motion prouvant qu'il était favorable au confédéralisme. A cette occasion, il a même ajouté que, dans l'Europe des Régions, la Flandre serait une Région. En d'autres mots, il estime qu'on ne parlerait plus de l'Etat belge. Quant au PS, sa campagne électorale fut également claire. Son slogan prônait un fédéralisme radical, ce qui signifie qu'il préfère être le premier dans une région appauvrie que le second dans un paradis, puisqu'il fait passer l'appauvrissement de la Wallonie à l'arrière-plan.

Ces deux partis sont devenus néo-unitaires, chacun voulant avoir la prédominance dans sa propre Région. Il est clair que la Cour constitutionnelle aurait constitué un obstacle à leur ambition et à leur prise de pouvoir puisqu'elle est le contrôle qui limite la souveraineté du législateur.

J'en ai ainsi terminé avec la première considération. Les trois suivantes seront beaucoup plus courtes.

De tweede opmerking betreft het beroep voor het vernietigen van wetten en decreten. Het wetsonwerp bepaalt dat men in beroep kan gaan tegen wetten en decreten binnen een termijn van zes maanden na de publikatie. Dat betekent dat er voor de toekomstige wetten en decreten wel een beroep kan worden ingediend maar voor wetten en decreten die in het verleden

werden goedgekeurd, met andere woorden de huidige wetgeving, kan geen beroep meer worden ingediend. Volgens mij mag er geen onderscheid worden gemaakt tussen de huidige wetgeving en de toekomstige.

J'en arrive à la troisième considération, relative aux ordonnances.

Le projet de loi prévoit l'examen par la Cour constitutionnelle, des lois, des décrets et des règlements. Il n'est pas question des ordonnances ce qui est assez compréhensible puisque la législation actuelle n'en fait mention dans aucun texte, si ce n'est dans un projet de loi sur la Région bruxelloise. Selon ce projet, les tribunaux et les cours pourront examiner la constitutionnalité des ordonnances; le gouvernement pourra les suspendre et la Chambre les annuler.

Mais on peut se demander si ce projet de loi sera voté. Si tel est le cas et s'il est modifié en ce qui concerne les tribunaux et les cours, il faudrait que les Chambres en débattent à nouveau pour modifier une fois de plus la compétence de la Cour d'arbitrage par rapport à ces ordonnances.

Je me demande pourquoi on nous demande de voter maintenant le projet de loi relatif à la Cour d'arbitrage alors que celui sur la Région bruxelloise ne nous est pas encore soumis. J'ai entendu à ce sujet des bruits de couloir: dans certains partis, des parlementaires seraient réticents en ce qui concerne le vote, de ce projet, du moins tel qu'il est actuellement rédigé. Ne s'agit-il pas d'un marché de dupes? En effet, on fait voter aux parlementaires bruxellois la réforme de l'Etat en août 1988, de même que — quelques mois plus tard — le projet sur la Cour d'arbitrage et, ensuite, la loi sur le financement, alors que, finalement, le projet de loi sur la Région bruxelloise pourrait ne pas être voté. J'attire l'attention des Bruxellois sur ce problème et sur le risque réel que la Région bruxelloise ne soit pas créée.

J'en arrive à ma dernière et brève observation. M. Martens, Premier ministre, a dit textuellement dans l'exposé des motifs: « La sagesse est rarement le prix d'un empressement irréfléchi ». C'est vrai, mais pourquoi alors un projet aussi important que celui de la Cour d'arbitrage a-t-il dû être examiné en si peu de temps? Les travaux en commission ont commencé le mercredi matin pour se terminer le samedi soir, soit au total quatre jours pleins. Il me semble que, pour un projet d'une telle importance, il aurait fallu disposer d'un temps de réflexion, de modération et de pondération, de manière à ce que ce projet soit voté dans des conditions normales. La déclaration de M. Martens n'a donc pas été mise en application. (*Applaudissements.*)

M. le Président. — La parole est à M. Desmedt.

M. Desmedt. — Monsieur le Président, avant d'aborder le fond du problème, je voudrais, moi aussi, me permettre une réflexion relative à notre méthode de travail et à la procédure suivie pour la discussion de ce projet. Je suis probablement membre de notre Haute Assemblée depuis trop peu de temps que pour m'habituer aux débats confidentiels que nous connaissons en séance publique pour des projets d'une telle importance.

Au cours de la présente législature, nous avons dû examiner beaucoup de projets fondamentaux. Je citerai la révision de divers articles de la Constitution au cours de l'été, la loi sur les communes à statut spécial, plus récemment la réforme fiscale et aujourd'hui le projet sur la Cour d'arbitrage. Et demain d'autres projets tout aussi importants! A chaque fois, ces problèmes sont débattus devant une vingtaine de parlementaires, généralement les membres qui ont activement participé aux travaux en commission. Cette méthode m'inquiète et je me demande s'il ne faudrait pas envisager de suivre l'exemple de la Chambre qui a décidé, pour pallier cet absentéisme, que la discussion générale des projets se ferait en commission publique, l'examen des articles étant réservé aux séances plénières.

C'est là une simple suggestion de ma part mais je pense que nous devons participer aux débats de manière plus active, sans

quoi ceux-ci ont un caractère de doublage par rapport à la commission, ce qui entraîne une perte de temps.

Cela étant dit, j'en arrive au problème de la Cour d'arbitrage.

Le projet de loi qui est soumis à notre approbation est un des projets les plus importants participant à la réforme de l'Etat entamée sous la présente législature.

Je me félicite de la méthode adoptée par le gouvernement, qui nous soumet un projet global portant refonte de la loi de 1983, ce qui nous permet d'avoir une vision claire de l'ensemble de l'organisation, des compétences et du fonctionnement de la Cour d'arbitrage, sans devoir nous référer à des textes antérieurs, ajouts, renvois, etc.

Ce projet pose cependant un problème de fond qui n'est pas résolu, à savoir celui du rôle du pouvoir judiciaire dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi ou du décret.

Le constituant de 1830 a établi le principe de la souveraineté absolue du Parlement. En Belgique, on s'est toujours méfié du «gouvernement des juges». Cependant les esprits évoluent à ce sujet et les débats en commission ont été éclairants à cet égard. Il est évident que désormais l'idée d'une véritable Cour constitutionnelle a de plus en plus de partisans, en raison, non seulement d'une évolution générale des esprits mais aussi du caractère fédéral que prend l'Etat belge. Or, tout Etat fédéral exige une Cour constitutionnelle pour trancher les problèmes de compétence entre les différents niveaux de pouvoir.

Il me paraît, de toute façon, qu'étant donné l'extension des compétences de la Cour d'arbitrage résultant du présent projet de loi, la dénomination même de Cour d'arbitrage n'est plus adéquate puisque celle-ci n'a plus seulement pour mission d'arbitrer des conflits de compétence.

Quoi qu'il en soit, le débat sur une nouvelle extension de la compétence de la Cour reste ouvert et je regrette, comme d'autres, que le gouvernement n'ait pas profité des circonstances actuelles, assez exceptionnelles, pour faire preuve de plus d'audace. En effet, d'une part, la majorité actuelle est extrêmement large et, d'autre part, une grande partie de l'opposition a marqué son accord pour la création d'une véritable Cour constitutionnelle, étendant sa compétence aux libertés individuelles garanties aux articles 18 à 23 de la Constitution, à savoir les libertés de presse, de réunion, d'association, d'emploi des langues et le secret des lettres.

Je crains qu'une situation aussi favorable ne se reproduise pas dans un avenir proche.

Je me demande cependant si, dès à présent et sur base des articles 6 et 6bis, la Cour ne pourrait pas être valablement saisie de recours contre des traitements inégaux allant au-delà des problèmes d'enseignement, les articles concernés étant dans notre Constitution de portée générale. Les articles 6 et 6bis visent, en effet, l'égalité des Belges devant la loi et le décret.

Il ne me paraît pas que le fait que l'article 107ter (nouveau) fasse mention expresse de l'article 17 exclut les autres libertés constitutionnelles. La question peut être posée et le débat reste ouvert.

Nous verrons, dans les années à venir, si la Cour d'arbitrage est saisie de décrets visant l'égalité sur d'autres points et quelle sera sa jurisprudence.

Je voudrais à présent examiner certains points précis du projet de loi et tout d'abord la nouvelle possibilité de recours individuels devant la Cour d'arbitrage.

Il s'agit, certes, d'un progrès important en matière de respect des libertés individuelles, mais qu'il faut cependant accueillir avec prudence en raison notamment de la procédure de filtrage prévue aux articles 69 et suivants. Certes, on a modifié en commission le titre de ce chapitre qui ne s'appelle plus «De la Chambre restreinte» mais «De la procédure préliminaire».

La procédure prévue est cependant restée la même dans ses grandes lignes et je le regrette.

Il existe, certes, un danger de voir de nombreux recours fantaisistes déposés à la Cour d'arbitrage, mais l'obligation pour les particuliers de recourir à l'assistance d'un avocat pour

introduire pareil recours m'aurait semblé préférable pour éviter la multiplication inutile des recours. Je ne dis pas cela pour faire plaisir à la profession qui est la mienne, mais tous les praticiens du droit connaissent ces recours introduits par des particuliers devant, par exemple, des juges de paix dans des matières relativement simples comme des pensions alimentaires ou le contentieux locatif, et qui sont incompréhensibles parce que mal libellés. Qu'en sera-t-il dès lors lorsqu'il s'agira de recours portant sur des questions fondamentales, mais complexes, comme l'égalité des citoyens devant la loi?

La création d'une Chambre restreinte ne m'apparaît pas comme une bonne solution car les droits de la défense risquent de ne pas être convenablement assurés. Certes, les articles 71 et 72, modifiés en commission, prévoient la possibilité d'introduire un mémoire justificatif, mais il est à craindre que le particulier qui aura déjà introduit son recours de façon peu pertinente, ne soit pas à même de présenter clairement son point de vue dans ce mémoire. Dès lors, un recours risque en fait d'être écarté sans qu'il y ait eu un véritable débat contradictoire et, dans ce cas, le recours obligatoire à l'assistance d'un avocat aurait été une meilleure solution.

Je voudrais à présent dire quelques mots des recours à introduire par les présidents des assemblées législatives. Il me paraît que l'exigence d'obtenir l'accord des deux tiers des membres de l'assemblée pour introduire pareil recours rendra cette procédure tout à fait illusoire. Il sera extrêmement rare de voir une telle majorité se dégager dans une assemblée pour introduire un recours.

Il semblerait plus raisonnable de fixer ce seuil à un tiers, voire peut-être à vingt membres, de façon, et cela me semble essentiel, à permettre à la minorité de saisir la Cour d'arbitrage, ce qui n'est pas rendu possible par le texte qui nous est proposé.

Pareil recours devrait, par définition, émaner plutôt d'une minorité mais, je le répète, cela ne sera pas le cas si vous maintenez le texte adopté en commission.

Une autre innovation importante de la loi concerne les questions préjudicielles qui ne porteront plus seulement sur les conflits de compétence. Mais, là aussi, on a l'impression que le gouvernement s'est arrêté à mi-chemin d'une réforme plus fondamentale. En effet, certains aspects de l'extension des questions préjudicielles sont contestables.

Il n'est pas normal de permettre à un tribunal, saisi d'une demande préjudicielle de renvoi pour avis à la Cour d'arbitrage, de se prononcer lui-même sur cette demande et donc de l'écarter. C'est ainsi la juridiction de fond qui pourra, en fait, rejeter une demande préjudicielle. N'est-ce pas vider cette procédure de sa substance?

L'étendue de la compétence de la Cour reste parfois peu évidente d'un point de vue pratique. Je voudrais à cet égard donner un exemple et poser une question au gouvernement. Il s'agit d'un problème se rapportant au futur statut de la Région bruxelloise. Certes, ce projet n'est pas encore déposé mais nous en connaissons les grandes lignes. Il prévoit que l'Etat belge pourra intervenir auprès du pouvoir régional bruxellois en ce qui concerne l'exécution ou la non-exécution de travaux d'infrastructure ou de communications qui présenteraient un intérêt national. La Cour d'arbitrage pourrait-elle être saisie de ce genre de problème si un conflit surgissait entre la Région bruxelloise et l'Etat central? Cela ne me paraît pas clair.

J'aimerais connaître l'avis du gouvernement sur ce point.

Cela étant, quel jugement global faut-il porter sur le projet soumis à notre approbation? Ce jugement me paraît devoir être positif. Certes, de nombreuses améliorations pourraient être apportées et des amendements seront déposés en ce sens. Il s'agit essentiellement de l'extension de la compétence de la Cour d'arbitrage devenant une véritable Cour constitutionnelle, d'une dénomination plus adéquate, du remplacement du filtrage des requêtes de particuliers par l'assistance d'un avocat, de l'élargissement des possibilités de recours des assemblées législatives, de ne plus permettre aux tribunaux d'écarter eux-mêmes une question préjudicielle, mais cependant l'aspect positif de cette réforme l'emporte sur les points critiquables. Le FDF apportera

donc son appui à ce projet de loi qui va dans le sens d'une réforme fédérale de la Belgique.

Par ailleurs, la façon dont la Cour d'arbitrage a rempli sa mission depuis 1984 nous apparaît comme irréprochable et l'extension de ses compétences nous réjouit. Dès lors, en votant ce projet de loi, nous espérons que dans les années à venir, la réforme de la Cour d'arbitrage sera poursuivie de façon à en faire une véritable Cour constitutionnelle indispensable dans un Etat fédéral.

**M. le Président.** — La parole est à M. Wathelet, Vice-Premier ministre.

**M. Wathelet,** Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Classes moyennes. — Monsieur le Président, je voudrais tout d'abord saluer les rapporteurs, M. Lallemand et M. Baert, pour le travail qu'ils ont effectué et qui sera certainement encore utile bien au-delà de notre débat.

J'aborderai un certain nombre de points généraux qui ont été traités par plusieurs orateurs et qui méritent d'être à nouveau soulignés. Ensuite, je répondrai à quelques questions particulières posées par plusieurs d'entre vous.

Malgré « l'extension de nature » — je cite M. Moureaux —, bien qu'elle devienne une Cour constitutionnelle avec limitation, nombre d'intervenants ont regretté que la Cour d'arbitrage ne soit pas transformée en Cour constitutionnelle à part entière. D'autres, par contre, ont exprimé leur crainte concernant le gouvernement des juges. J'ai entendu, à ce sujet, MM. Boël, Clerdent, Desmedt, Moureaux ainsi que M. Erdman. De heer Erdman heeft er terecht op gewezen dat sommigen daarover een andere mening hebben.

Le débat politique sur l'opportunité d'une Cour constitutionnelle dans notre pays est loin d'être clos. Le 15 juillet dernier, un élément nouveau a été ajouté au débat puisque la Cour d'arbitrage n'est plus seulement la gardienne de la répartition des compétences, elle est aussi devenue la protectrice de l'égalité entre les Belges et de la liberté de l'enseignement.

Le nouvel article 107ter permet un élargissement ultérieur — probable, a dit M. Moureaux — des compétences de la Cour et il est normal que la poursuite d'une réforme aussi fondamentale pour notre régime constitutionnel ne puisse se faire que si elle est soutenue par une majorité tout aussi spéciale que celle que nous vous demandons aujourd'hui.

A propos de majorité spéciale, je serai moins net que M. Lallemand et que M. Moureaux quant aux pouvoirs de la Cour d'arbitrage à l'égard du contrôle des lois spéciales.

Premier argument, une loi est une loi.

Deuxième argument, au problème de la répartition des compétences et de l'annulation pour inconstitutionnalité, en tout cas pour non-respect des articles de la Constitution visés dans le présent projet de loi, on ne peut apporter de réponse automatique et simple. La Cour d'arbitrage sera certainement amenée à se prononcer, et il conviendrait sans doute de distinguer les problèmes de répartition de compétences et ceux de contrôle de la constitutionnalité.

**M. Lallemand.** — Je m'accorde avec votre réflexion. Toutefois, je maintiens qu'à mon estime, dans la mesure exclusive où elles portent répartition des compétences, les lois spéciales ne peuvent pas faire l'objet, par la Cour d'arbitrage, d'un contrôle de constitutionnalité puisque, précisément, les lois spéciales définissent l'objet même du contrôle. C'est le législateur organique lui-même qui définit la mission de la Cour comme portant à la fois sur le contrôle de conformité à la Constitution et aux lois spéciales. Il me paraît difficile que la Cour apprécie elle-même les règles qu'elle doit faire respecter entre les différents pouvoirs de notre Etat.

Par contre, pour les dispositions qui ne sont pas par elles-mêmes répartitrices de compétences et ne constituent donc pas une règle qui répartit les compétences entre les différents pouvoirs, la question est ouverte et mérite un examen plus

approfondi que celui auquel nous pouvons nous livrer dans cette enceinte.

**M. Wathelet,** Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Classes moyennes. — Le problème mérite réflexion. En commission, le gouvernement n'a pas abordé le sujet de manière spécifique, mais M. Moureaux nous a fait part de réflexions qui méritent certainement une analyse approfondie, ce qui absorbera les juristes pendant des heures.

Je crois, par contre, que la réponse à la question de M. Desmedt est beaucoup plus simple. Il a évoqué le cas d'une décision de la Chambre, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi sur Bruxelles. Il ne s'agit pas d'une loi, mais d'une décision de la Chambre. Ce n'est pas une loi qui doit être l'œuvre de la Chambre et du Sénat ainsi que du Roi. Dans ce cas, la réponse me paraît claire, il n'y a pas de contrôle de compétence par la Cour d'arbitrage.

Le projet qui nous est soumis aujourd'hui vise à exécuter la tâche dont je viens de parler et que le pouvoir constituant a confiée, en adoptant le nouvel article 107ter de la Constitution, au législateur spécial. Cette tâche vise à étendre le contrôle de la Cour à la conformité des lois, décrets et ordonnances par rapport aux trois articles 6, 6bis et 17 de la Constitution et à permettre à de nouvelles personnes, des particuliers, des entreprises, d'ester devant la Cour.

Je ne reviens pas sur les raisons qui ont motivé le choix des trois dispositions constitutionnelles. Je tiens simplement à souligner l'importance qu'a joué en la matière le transfert de l'enseignement aux Communautés. La condition sine qua non de ce transfert, pierre d'angle de la déclaration gouvernementale, était le remplacement de garanties politiques, qui étaient offertes depuis trente ans par un pacte scolaire national et la commission nationale du Pacte scolaire, par des garanties juridiques de niveau constitutionnel et sanctionnées par un recours juridictionnel.

La Cour d'arbitrage qui jadis, et c'était voulu et normal, n'était accessible qu'aux Exécutifs pourra désormais être saisie par les différentes assemblées législatives, par l'intermédiaire de leur président, ainsi que par toute personne justifiant d'un intérêt.

La saisine de la Cour par les présidents des assemblées législatives, à la demande de deux tiers de leurs membres, était subordonnée dans le projet du gouvernement à la réforme du Sénat. Sur ce point, le gouvernement, et je fais référence à l'intervention de M. Moureaux, s'est rallié aux arguments qui avaient été évoqués par les commissaires pour l'instaurer dès maintenant.

Toute personne physique ou morale ayant un intérêt à faire valoir, pourra désormais introduire un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, soit pour faire respecter les droits qu'elle tire des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution, soit pour faire respecter par les différents législateurs les règles répartitrices de compétences. C'est par ce biais notamment que la Cour pourra être saisie, par des particuliers ou des entreprises, du contentieux relatif au respect de l'union économique et monétaire.

M. Boël a insisté sur ce point, je crois qu'il ne faut pas toujours regarder à l'extérieur pour dire que la situation y est nécessairement meilleure que chez nous.

En ce qui concerne le respect des droits individuels, le fait de rendre la Cour d'arbitrage accessible à toute personne justifiant d'un intérêt représente une extension considérable de la protection juridique de l'individu.

Outre le droit de l'individu d'introduire une plainte auprès de la Commission européenne des droits de l'homme qui est reconnu dans notre pays depuis 1955, toute personne justifiant d'un intérêt pourra dénoncer devant la Cour d'arbitrage la violation des principes d'égalité, de non-discrimination ou de liberté de l'enseignement par une loi, un décret ou une ordonnance.

C'est à la Cour d'arbitrage elle-même, et on en a beaucoup parlé en commission, qu'il appartiendra d'interpréter le concept

central d'intérêt. A cet effet, elle pourra s'inspirer de l'interprétation donnée à ce concept dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne l'intérêt collectif ou corporatif.

De uitbreiding van de bevoegdheden zowel *ratione materiae* als *ratione personae* kan een aanzienlijke toename tot gevolg hebben van het aantal zaken dat aan het Arbitragehof wordt voorgelegd. Aangezien een snelle rechtsbehandeling een van de voorwaarden is voor een goede rechtsbedeling, moest de werkwijze van het Arbitragehof worden aangepast om te voorkomen dat het met uit de lucht gegrepen vorderingen zou worden overstelpd. Dat is ook de reden waarom een schiftingsmechanisme werd ingevoerd. Wanneer een rechtsmiddel klaarblijkelijk niet ontvankelijk is, bijvoorbeeld omdat de termijn ruimschoots is overschreden, of wanneer een beroep klaarblijkelijk niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort, bijvoorbeeld omdat het de vernietiging van een bestuurlijke daad beoogt, dan kan een beperkte kamer bestaande uit de voorzitter van het Hof en de twee verslaggevers met éénparigheid van de stemmen het beroep verwerpen nadat de partijen op de conclusies van de verslaggevers hebben kunnen antwoorden.

De werkzaamheden van de commissie van de Senaat hebben bijgedragen tot de totstandkoming van een evenwicht tussen de doelmatige werking van het Hof — de heer Erdman heeft terecht opgemerkt dat een nieuwe achterstand absoluut moet worden vermeden — en de eerbiediging van het recht van toegang tot het Hof en van de rechten van de verdediging, door de partijen de mogelijkheid te bieden een repliek te geven aan de verslaggevers wanneer deze tot verwerping van het beroep besluiten.

In hetzelfde kader kan men spreken van de mogelijkheid van rechtsbijstand, zoals bepaald in artikel 75. Dit moet de regering organiseren.

M. Moureaux a insisté sur ce point tout à l'heure, reprenant d'ailleurs un certain nombre d'amendements émis par les commissaires et acceptés par le gouvernement — rassurez-vous, monsieur Moureaux! — de bon cœur.

M. Lallemand a posé quelques questions importantes concernant le fonctionnement de cette Chambre restreinte.

En ce qui concerne le respect des droits de la défense — je viens d'en parler —, la commission a apporté des modifications importantes au projet puisqu'il y aura une procédure écrite ce qui n'empêche pas à la Chambre restreinte de décider d'entendre les parties si elle l'estime indispensable.

Le délai de trente jours dans lequel les rapporteurs doivent faire rapport à la Chambre restreinte ou à la Cour est, suivant les articles 71, alinéa 1, et 72, un délai maximum. Vu qu'il est de l'essence même de la procédure préliminaire que les recours soient traités rapidement, le délai de trente jours est évidemment un délai de rigueur. Si, dans ce délai, aucun rapport n'est intervenu, les articles 74 et suivants doivent être appliqués et la Cour doit alors se prononcer elle-même.

Si la Chambre restreinte décide par ordonnance, au terme de la procédure préliminaire, que l'affaire n'est pas manifestement irrecevable ou que la Cour n'est pas manifestement incompétente, cela n'empêche pas que la Cour elle-même puisse juger malgré tout que l'affaire est irrecevable ou que la Cour est incompétente pour en connaître suite à un examen plus approfondi.

J'en profite pour répondre à M. Cerexhe et lui signaler que « sans délai » signifie « tout de suite » et qu'en matière de délégation des pouvoirs d'instruction — le gouvernement l'a indiqué en commission comme c'est repris au rapport — on agira au cas par cas. La Cour devra établir, dans chaque cas, une liste des pouvoirs délégués. Il ne sera pas question de pouvoir insérer pareille liste dans un règlement.

Je crois aussi devoir confirmer ce qui est dit dans le rapport sur le fait que chaque rapporteur disposera individuellement des pouvoirs d'instruction délégués.

Het mechanisme van de prejudiciële vragen werd aangepast, enerzijds om overbelasting van het Hof te voorkomen en anderzijds, om te beletten dat het monopolie van het Hof op het vlak van de bijzondere controle op de grondwettelijkheid van wetten,

decreten en ordonnanties wordt aangevochten. Om te beletten dat het Hof wordt overbelast, is aan de drie gevallen waarin is bepaald dat de rechtscolleges zijn vrijgesteld van de verplichting om aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen, een vierde geval toegevoegd: wanneer de aangevallen norm klaarblijkelijk geen schending inhoudt van de artikelen 6, *6bis* en 17 van de Grondwet, of van de regels inzake de verdeling van bevoegdheden. Hier wordt gerefereerd aan de theorie van de *acte clair*, obscuur terrein zegde de heer Erdman, die door het Hof van justitie van de Europese Gemeenschap is ontwikkeld.

Dit Hof verwijst naar het begrip « klaarblijkelijkheid » om een rechtscollege te ontslaan van de verplichting om het een prejudiciële vraag te stellen. Het spreekt vanzelf dat geen enkel rechtscollege zich op die theorie zal kunnen beroepen om te weigeren een prejudiciële vraag te stellen omdat een wet of een decreet klaarblijkelijk de Grondwet schendt.

Aan mevrouw Herman antwoord ik dat artikel 15, paragraaf 2, van de wet van 1983 geen *acte clair*-theorie inhoudt, ook niet voor de lagere rechtscolleges. De regering wenst de lagere rechtscolleges te ontslaan van de verplichting de prejudiciële vraag te stellen indien de relevante artikelen van de Grondwet klaarblijkelijk niet zijn geschonden.

Vandaar dat artikel 26, paragraaf 2, *tertio*, diende te worden toegevoegd.

Teneinde het monopolie van het Arbitragehof verder uit te breiden, heeft de regering gewild dat de verplichting om een prejudiciële vraag te stellen voor een rechtscollege waarvan de beslissingen vatbaar zijn voor hoger beroep, enigszins wordt versoepeld, terwijl de verplichting voor rechtscolleges waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep, bijna absoluut wordt gemaakt. Dit onderscheid tussen die twee vormen van rechtscolleges is geen nieuwigheid.

In artikel 177 van het EG-Verdrag, dat in onze interne rechtsorde rechtstreeks toepasselijk is, wordt dit onderscheid immers ook reeds gemaakt.

In dit opzicht zou ik de gelegenheid te baat willen nemen om een duidelijk antwoord te geven aan degenen die van oordeel zijn dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen, enerzijds, de absolute verplichting om een prejudiciële vraag te stellen, die aan het Hof van cassatie en de Raad van State overeenkomstig artikel 26, paragraaf 2, is opgelegd en, anderzijds, het gezag van de vernietigingsarresten van het Arbitragehof, artikel 9, paragraaf 2.

De heer Baert. — Het gaat niet om vernietigingsarresten, maar om de arresten waarbij beroep tot nietigverklaring verworpen werd.

De heer Wathélet, Vice-Eerste minister en minister van Justitie en Middenstand. — Ik spreek nu in het algemeen maar ik kom hierop terug, mijnheer Baert. U heeft er veel over gesproken in de commissie.

M. Moureaux vient de nous en parler également. Quel est l'objectif du gouvernement ?

De regering streeft naar een versterking van het monopolie van het Arbitragehof ter zake van de controle van de wetten, decreten en regels, bedoeld in artikel 26*bis* van de Grondwet ten opzichte van de bepalingen inzake de verdeling van de bevoegdheden en van de artikelen 6, *6bis* en 17 van de Grondwet. Zulks druipt in tegen de opvatting dat de rechtscolleges waarvan de beslissingen niet voor hoger beroep vatbaar zijn, zelf de omvang van het gezag van de arresten van het Hof bepalen, inzonderheid met betrekking tot de gronden van het arrest, en diengengevolge kunnen beslissen om al dan niet een prejudiciële vraag te stellen.

Je voudrais me référer à ce que M. Moureaux a expliqué très clairement à propos des trois cas: un arrêt d'annulation de normes, un arrêt sur question préjudicielle et un arrêt de rejet du recours en annulation. C'est là que se situe le débat entre l'autorité *erga omnes* — article 9 — et l'objectif qui est traduit à l'article 26 du projet du gouvernement qui vous est soumis. C'est la volonté d'instaurer à l'avenir, pour la Cour d'arbitrage,

la possibilité de modifier sa jurisprudence mais aussi — et c'est une pierre d'angle — de renforcer son monopole d'interprétation et dès lors d'éviter toute manière de le contourner.

J'ajoute que des réflexions peuvent se faire jour au-delà des trois cas clairement cités, au-delà de l'objectif très clair du gouvernement et du maintien des deux dispositions — article 9 et article 26. L'ampleur de l'autorité de chose jugée liée aux arrêts de rejet de la Cour d'arbitrage est soumise à des conditions très strictes dont l'interprétation n'est pas aisée et où une marge d'appréciation est certainement possible.

Je me permettrai de vous lire un extrait d'une contribution à un ouvrage consacré à la Cour d'arbitrage par M. Simonart de l'UCL qui est l'auteur d'une thèse de doctorat sur la notion de «question préjudicielle»: «Le caractère obligatoire d'un arrêt de rejet se limite aux seules dispositions effectivement examinées par la Cour d'arbitrage.

La réponse de la Cour ne vaut, par ailleurs, que pour les seules questions effectivement tranchées. Un arrêt de rejet ne s'oppose pas à ce qu'une question préjudicielle, voire un nouveau recours en annulation soit introduit contre les mêmes dispositions sur la base de critiques qui n'ont pas été examinées par la Cour. Un tel arrêt n'équivaut, en effet, pas à un brevet de légalité. Il ne signifie pas que ces dispositions respectent les règles de partage des compétences. Il se limite à affirmer qu'elles ne sont pas entachées des irrégularités invoquées à leur rencontre et examinées, le cas échéant, d'office par la Cour d'arbitrage.

La circonstance que les règles de partage des compétences sont d'ordre public n'est pas de nature à infirmer cette solution. Sans doute, la Cour est-elle tenue de soulever d'office tout manquement à ces règles. Il n'en demeure pas moins que l'autorité de l'arrêt de rejet ne peut s'attacher qu'aux questions réellement tranchées. La portée du dispositif de l'arrêt est ainsi étroitement liée à la motivation qui seule permet de déceler les limites de ce qui est nécessairement et certainement jugé par la Cour à propos des dispositions législatives ou décrets qui lui ont été soumises.

Un arrêt de rejet est, de la même manière qu'un arrêt d'annulation, fondé sur une interprétation des règles en présence. Pour la raison énoncée ci-dessus, il y a lieu de considérer que l'interprétation donnée à la règle de partage des compétences par la Cour d'arbitrage dans un arrêt de rejet ne s'impose pas en dehors de l'espèce jugée.» (in *La Cour d'arbitrage, Actualité et perspectives*, sous la direction de Francis Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 181 et 182.)

Il y a donc débat sur l'ampleur de l'autorité de chose jugée, en dehors de l'objectif clairement indiqué à la fois dans les travaux parlementaires, dans l'exposé des motifs et dans les discussions de la commission et en plus, me semble-t-il, des trois cas exposés très clairement par M. Moureaux, et en dehors des considérations émises par M. Baert lors des travaux en commission.

Teneinde het monopolie van het Arbitragehof te vrijwaren, heeft de regering het Hof van cassatie en de Raad van State niet de mogelijkheid willen bieden de toepassingsvoorwaarden van het gezag van gewijsde verbonden aan de arresten van het Arbitragehof uit te leggen.

Die hoge rechtscolleges zullen bijgevolg niet kunnen bepalen of het Arbitragehof in de hun voorgelegde aangelegenheid reeds werkelijk uitspraak heeft gedaan en ook niet of de middelen die toen tot staving van het verzoek zijn aangewend dezelfde zijn als die welke hun zijn voorgelegd. Zoniet zou de beoordelingsvrijheid, waarover die colleges nog beschikken, het monopolie van het Arbitragehof in gevaar kunnen brengen.

De regering heeft die schijnbare tegenstrijdigheid tussen artikel 26, § 2, en artikel 9, § 2, van het ontwerp van wet opgevangen door aan de eerste bepaling de voorrang te verlenen op de tweede. Bijgevolg zijn het Hof van cassatie en de Raad van State verplicht het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen, zelfs indien zij van oordeel zijn dat de hun voorgelegde aangelegenheid reeds door het Hof is beslecht.

Bovendien wordt het gevaar dat de partijen de verplichting die hierdoor het Hof van cassatie en de Raad van State wordt

opgelegd als verdragingsmanoeuvre gebruiken, beperkt door artikel 72 van het ontwerp, dat het Arbitragehof de mogelijkheid biedt om prejudiciële vragen, waarop het antwoord klaarblijkelijk is omdat het Hof daarover reeds uitspraak heeft gedaan, «zonder voorwerp» te verklaren.

Hierdoor wordt uitsluitend aan het Arbitragehof de bevoegdheid gegeven zijn rechtspraak uit te breiden buiten de oorspronkelijk berechte materie en wordt door gebruik te maken van de summierere rechtspleging ingesteld bij artikel 72 toch voorkomen dat de procedures een buitensporige vertraging oplopen.

De door de commissie voor de Justitie goedgekeurde tekst zorgt ervoor dat het Arbitragehof snel en efficiënt kan werken en tegelijkertijd door zijn monopolie op de controle van de wetten en decreten de rechten van de verdediging kan beschermen.

De heer Baert heeft gevraagd of het beroep tot vernietiging en de prejudiciële vraag aan het Arbitragehof tot de interne rechtsmiddelen behoren die uitgeput moeten zijn alvorens een ontvankelijke klacht bij het Europees Hof kan worden ingediend. De regering is van oordeel dat dit probleem, dat de interpretatie van artikel 26 van het Europees verdrag betreft, uiteraard door het Europees Hof dient te worden beslecht. De regering neemt kennis van het standpunt van de rapporteur die van mening is dat de rechtsgang bij het Arbitragehof niet moet worden uitgeput.

De heer Baert. — Dat was het standpunt van de commissie, mijnheer de minister.

De heer Wathélet, Vice-Eerste minister en minister van Justitie en Middenstand. — Dank u voor de correctie.

De regering merkt echter op dat de arresten van het Arbitragehof, zowel na een beroep tot vernietiging, als na een prejudiciële vraag, tot gevolg kunnen hebben dat een schending van de artikelen 6 en *6bis* van de grondwet ongedaan wordt gemaakt. Indien een schending van de artikelen 6 en *6bis* eveneens een schending was van artikel 14 van het Europees verdrag, is de regering van oordeel dat het beroep tot vernietiging en de prejudiciële vraag aan het Arbitragehof wel een uitputtend intern rechtsmiddel is.

De heer Arts heeft een vraag gesteld over artikel 27, dat de rechter die een prejudiciële vraag stelt, verplicht om de relevante artikelen van de Grondwet of van de bijzondere wetten aan te geven. Aangezien het gaat om artikelen van openbare orde, zal het Arbitragehof aan al deze artikelen moeten toetsen, ook aan die welke niet door de rechter in de prejudiciële vraag werden vermeld.

In antwoord op een andere vraag van de heer Arts bevestigt de regering dat ook louter formele wetten en decreten door het Arbitragehof kunnen worden vernietigd, zoals bijvoorbeeld begrotingswetten en -decreten.

J'ai dit tout à l'heure qu'une loi est une loi, ce qui nous conduit au débat sur la loi spéciale; en l'occurrence, pour ce qui concerne la loi formelle et la loi budgétaire, c'est tout à fait clair. De la même manière la décision de la Chambre, à laquelle M. Desmedt faisait référence, n'est pas une loi et n'est donc pas soumise au contrôle de la Cour d'arbitrage.

De heer Arts heeft er ten slotte terecht aan herinnerd dat er behalve de bijzondere en de gewone wet op het Arbitragehof nog andere wetten op dit Hof betrekking hebben. Wij bevestigen dit en deze wetten zijn ook in het advies van de Raad van State vermeld.

De heer Stroobant heeft precieze vragen over de mogelijkheid van positieve discriminatie gesteld. Het Arbitragehof ontleent zijn bevoegdheid om wetten en decreten te toetsen aan de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet aan de Grondwet zelf, namelijk aan artikel 107ter. In de toekomst is het Arbitragehof dan ook bevoegd om de door de heer Stroobant gestelde vragen te beantwoorden.

Il me reste à conclure en soulignant l'importance, à l'avenir, de la mission de la Cour d'arbitrage ainsi qu'en nous félicitant du travail déjà accompli par cette Cour depuis sa création.

Elle doit maintenir chaque pouvoir dans les limites de ses compétences. Tâche ardue chez nous. Elle devra défendre l'égalité entre les citoyens, sanctionner les discriminations et protéger la liberté d'enseignement. J'ajoute que le gouvernement, en raison de la qualité du travail que la Cour d'arbitrage a fourni jusqu'à ce jour, envisage avec confiance la manière dont elle s'acquittera des nouvelles tâches qui lui seront confiées si le Parlement et le Sénat veulent bien adopter le projet de loi qui leur est soumis. (*Applaudissements.*)

**M. le Président.** — La parole est à M. Lallemand.

**M. Lallemand.** — Monsieur le Président, je remercie M. le ministre des réponses qu'il a fournies; elles sont, dans l'ensemble, tout à fait convaincantes.

Je me permettrais cependant, monsieur le ministre, de faire, à votre endroit, un rappel à la prudence, tout comme vous l'avez fait, à mon égard, en ce qui concerne la capacité de la Cour d'arbitrage d'annuler les lois spéciales.

Vous avez déclaré, lorsque vous avez répondu à M. Desmedt, que l'acte de la Chambre des représentants par lequel elle annule une décision de la Cour, une ordonnance du Conseil régional de Bruxelles, ne pourrait être soumis à la Cour d'arbitrage parce qu'il ne s'agirait pas d'une loi.

Ce ne serait indiscutablement pas une loi puisqu'elle n'émanerait pas des deux Chambres. Néanmoins, je me permets d'attirer votre attention sur le fait que la décision de la Chambre des représentants, est un acte qui, dans cette hypothèse, s'inscrit précisément dans un système de répartition de compétences. En effet, la Chambre ne disposera pas, semble-t-il, d'un pouvoir souverain d'annulation et ne pourra donc annuler une décision que pour autant qu'elle se rapporte à certaines matières.

Si donc votre thèse est exacte, dans un système de répartition de compétences, une Chambre législative ne serait plus, en quelque sorte, contrôlée par la juridiction constitutionnelle, à savoir la Cour d'arbitrage, et échapperait à tout contrôle. Elle pourrait émettre une décision souveraine, puisque elle aurait le privilège exorbitant, par rapport aux autres pouvoirs législatifs, d'apprécier elle-même la conformité de son acte, à la Constitution ou aux lois répartitrices de compétences.

Il existe indéniablement une lacune dans le système que vous avez voulu complet, de contrôle de la Cour d'arbitrage sur tous les actes législatifs susceptibles de porter atteinte à la Constitution ou aux lois répartitrices de compétences.

Voilà un exemple typique d'une acte quasi-législatif qui échapperait à tout contrôle et lui conférerait un caractère discrétionnaire! C'est, vous en conviendrez, contraire à toute la philosophie constitutionnelle que vous avez développée et que vous venez de rappeler.

Dès lors, il faut être prudent, réserver la réponse et attendre ce que le législateur spécial, qui définira la régionalisation bruxelloise, décidera en la matière. Car, en fin de compte, nous ne savons pas exactement quelle solution sera retenue par le gouvernement et, ensuite, par le Parlement. Je me bornerai donc à dire qu'un problème est posé. Formellement, vous avez raison: la décision de la Chambre ne sera pas une loi, mais cela suffit-il pour faire échapper les dispositions, que prendrait la Chambre des représentants, au contrôle de la juridiction de la Cour d'arbitrage?

**M. le Président.** — La parole est à M. Wathelet, Vice-Premier ministre.

**M. Wathelet,** Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Classes moyennes. — Monsieur le Président, je me rangerai bien volontiers aux conseils de prudence de M. Lallemand.

Le problème devra, en effet, être abordé par le législateur spécial lorsqu'il sera saisi du projet de loi relatif aux institutions bruxelloises. Une réponse technique est donnée, mais vous avez cependant raison d'insérer le problème dans l'ensemble des objectifs de la réforme que nous sommes en train de voter.

**De Voorzitter.** — Het woord is aan mevrouw Herman.

**Mevrouw Herman-Michielsens.** — Mijnheer de Voorzitter, ik zou even willen terugkomen op mijn uiteenzetting, want ik denk dat de minister mij verkeerd begrepen heeft. Ik heb namelijk nooit beweerd dat in de wet van 1983 de *acte clair*-theorie niet werd toegepast. Ik heb wel gezegd dat men nu van die theorie gebruik maakt om een derde uitzondering toe te voegen, namelijk dat de rechtbanken, met uitzondering van het Hof van cassatie en de Raad van State, een zaak niet aanhangig moeten maken bij het Arbitragehof, wanneer zij vinden dat er geen klaarblijkelijke ongrondwettigheid is.

Ik heb erop gewezen dat in de wet van 1983 reeds twee uitzonderingen waren opgenomen. Die uitzonderingen stonden niet in het oorspronkelijke regeringsontwerp, maar werden eraan toegevoegd na een parlementair initiatief in de Senaatscommissie. Ingevolge die twee uitzonderingen moeten de rechtbanken een zaak niet aanhangig maken bij het Arbitragehof, wanneer het Arbitragehof over die zaak reeds een uitspraak heeft gedaan of wanneer de rechtbank het antwoord van het Arbitragehof niet nodig heeft om een uitspraak ten gronde te doen. Deze twee uitzonderingen volstonden mijns inziens om de verwachte stroom van bijkomende gerechtszaken in het Arbitragehof in te dijken. Ik vrees er zelfs voor dat die derde uitzondering de rechtbanken ertoe zal aanzetten om zo weinig mogelijk zaken aanhangig te maken bij het Arbitragehof en zelf wetten te toetsen aan de Grondwet. De gewone rechtbanken kunnen natuurlijk alleen maar een positieve toetsing doen; zij kunnen wel zeggen dat wetten grondwettig zijn, maar zij kunnen ze niet ongrondwettig verklaren.

**De Voorzitter.** — Vraagt niemand meer het woord in de algemene beraadslaging? Zo neen, dan verklaar ik ze voor gesloten.

Plus personne ne demandant la parole dans la discussion générale, je la déclare close.

## ORDRE DES TRAVAUX

### REGELING VAN DE WERKZAAMHEDEN

**M. le Président.** — Mesdames, messieurs, je vous propose d'interrompre ici nos travaux et de les reprendre à 19 heures 15.

Nous examinerions alors les articles et les amendements, ainsi que l'autre projet inscrit à notre ordre du jour, ce qui éviterait au Sénat de devoir se réunir demain matin.

Comme prévu, les votes auraient lieu demain après-midi, à partir de 15 heures 30.

Ik stel dus voor de vergadering nu te sluiten en opnieuw te vergaderen te 19 uur 15. Tijdens de avondvergadering zullen wij de artikelen en de amendementen bespreken. Morgen zal er geen ochtendvergadering zijn. In de namiddagvergadering, die te 15 uur begint, zullen dan de stemmingen plaatsvinden over de aangehouden amendementen en artikelen, alsmede over het ontwerp van wet in zijn geheel.

Is de Senaat het hiermee eens?

Le Sénat est-il d'accord? (*Assentiment.*)

Dan is daartoe besloten.

Il en sera donc ainsi.

### VOORSTEL VAN WET — PROPOSITION DE LOI

#### Indiening — Dépôt

**De Voorzitter.** — De heer Deneir heeft ingediend een voorstel van wet tot aanvulling van artikel 1378 van het Gerechtelijk Wetboek.

M. Deneir a déposé une proposition de loi complétant l'article 1378 du Code judiciaire.

Dit voorstel van wet zal worden vertaald, gedrukt en rondgedeeld.

Cette proposition de loi sera traduite, imprimée et distribuée.

Er zal later over de inoverwegingneming worden beslist.

Il sera statué ultérieurement sur sa prise en considération.

#### INTERPELLATIONS — INTERPELLATIES

##### *Demandes — Verzoeken*

**M. le Président.** — Le bureau a été saisi des demandes d'interpellations suivantes:

1° De M. Bock au secrétaire d'Etat aux Affaires européennes et à l'Agriculture sur « le problème de la brucellose et ses graves conséquences pour l'agriculture et la santé ».

Het bureau heeft de volgende interpellatieverzoeken ontvangen:

1° Van de heer Bock tot de staatssecretaris voor Europese Zaken en Landbouw over « de brucelloseproblematiek en de zware gevolgen ervan voor de landbouw en de gezondheid ».

2° De M. Lannoye au Vice-Premier ministre, ministre des Affaires économiques et du Plan et ministre de l'Education nationale sur « les options prioritaires du gouvernement en matière de production et d'utilisation de l'électricité ».

2° Van de heer Lannoye tot de Vice-Eerste minister, minister van Economische Zaken en het Plan en minister van Onderwijs over « de prioritaire beleidsopties van de regering inzake de productie en het verbruik van elektriciteit ».

La date de ces interpellations sera fixée ultérieurement.

De datum van die interpellaties zal later worden bepaald.

De Senaat vergadert opnieuw vanavond te 19 uur 15.

Le Sénat se réunira ce soir à 19 heures 15.

De vergadering is gesloten.

La séance est levée.

*(De vergadering wordt gesloten te 18 h 10 m.)*

*(La séance est levée à 18 h 10 m.)*

448