

BELGISCHE SENAAT**BUITENGEWONE ZITTING 1988**

8 JUNI 1988

**Herziening van artikel 107ter
van de Grondwet****VERSLAG**

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET EN
DE HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN LALLEMAND EN LEEMANS**

Bij de aanvang van de bespreking over de herziening van de artikelen 17, 59bis en 107ter van de Grondwet heeft een eerste bespreking plaatsgehad over het geheel van deze artikelen. Deze bespreking vindt men terug in het stuk nr. 100-1/2° (B.Z. 1988).

Bij de opening van de bespreking wijst een commissielid erop dat de bevoegdheden van het Arbitragehof aanzienlijk uitgebreid worden.

Zo kan het krachtens het ontwerp-artikel 107ter, 2°, de grondwettigheid van de wetten en de decreten, en van de regels bedoeld in artikel 26bis, toetsen aan de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet. Er zullen dus bij het Hof tal van beroepen ingesteld kunnen worden.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Kelchtermans, voorzitter; Baert, Cerexhe, Chabert, Clerdent, De Bondt, Dehousse, mevr. Delruelle-Ghobert, de heren De Wulf, Erdman, Garcia, Henrion, mevr. Herman-Michielsens, de heren Mathot, Paque, Pouillet, Sprockeels, Taminiaux, Verhaegen; Lallemand en Leemans, rapporteurs.

2. Plaatsvervangers : de heren Aerts, Bascour, Collignon, de Seny, De Seranno, de Wasseige, Flagothier, Gijs, Hasquin, Hofman, Hotyat, Monfils, Moureaux, Pataer, Seeuws, Suykerbuyk, Van Thillo en Verschueren.

3. Andere senatoren : de heer Arts, mevr. Aelvoet, de heren Bock, De Backer, De Belder, Desmedt, Dierickx, Duquesne, Luyten, Moens, Mouton, Noerens, Peetermans, Swinnen, Vaes en Van Nevel.

R. A 14091*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

100 - 3/1° (B.Z. 1988) : Voorstel van de Regering.

SÉNAT DE BELGIQUE**SESSON EXTRAORDINAIRE DE 1988**

8 JUIN 1988

**Révision de l'article 107ter
de la Constitution****RAPPORT**

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES DES INSTITUTIONS
PAR MM. LALLEMAND ET LEEMANS**

Au début de la discussion des textes des articles 17, 59bis et 107ter de la Constitution soumis au Sénat pour révision, une première discussion a eu lieu sur l'ensemble de ces articles. Cette discussion est relatée dans le document n° 100-1/2° (S.E. 1988).

Un commissaire souligne, dès l'ouverture de la discussion, l'extension considérable des compétences qui sont attribuées à la Cour d'arbitrage.

C'est ainsi que celle-ci, en vertu du 2° de l'article 107ter en projet pourra apprécier la constitutionnalité des lois et décrets et des normes visées à l'article 26bis avec les articles 6 et 6bis et 17 de la Constitution. La Cour pourra donc être saisie de très nombreux recours.

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Kelchtermans, président; Baert, Cerexhe, Chabert, Clerdent, De Bondt, Dehousse, Mme Delruelle-Ghobert, MM. De Wulf, Erdman, Garcia, Henrion, Mme Herman-Michielsens, MM. Mathot, Paque, Pouillet, Sprockeels, Taminiaux, Verhaegen; Lallemand et Leemans, rapporteurs.

2. Membres suppléants : MM. Aerts, Bascour, Collignon, de Seny, De Seranno, de Wasseige, Flagothier, Gijs, Hasquin, Hofman, Hotyat, Monfils, Moureaux, Pataer, Seeuws, Suykerbuyk, Van Thillo et Verschueren.

3. Autres sénateurs : M. Arts, Mme Aelvoet, MM. Bock, De Backer, De Belder, Desmedt, Dierickx, Duquesne, Luyten, Moens, Mouton, Noerens, Peetermans, Swinnen, Vaes et Van Nevel.

R. A 14091*Voir :***Document du Sénat :**

100 - 3/1° (S.E. 1988) : Proposition du Gouvernement.

Zo bepaalt artikel 6bis bijvoorbeeld dat elke vorm van discriminatie ongrondwettig is.

Er kan een beroep worden ingesteld op grond van artikel 6bis van de Grondwet dat de burgers beschermt tegen elke discriminatie, « onder meer » van ideologische of filosofische aard.

Die discriminatie kan worden getoetst niet alleen aan de grondwettelijke rechten en vrijheden, doch ook — aldus de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) — aan de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het Arbitragehof zal daarom tal van geschillen moeten beslechten. Niet alleen die over de vrijheid van onderwijs, bekrachtigd in artikel 17 van de Grondwet, doch ook de geschillen betreffende andere vrijheidsrechten die de Grondwet waarborgt. Door zich bijvoorbeeld te beroepen op artikel 6 en artikel 6bis, zal een eiser de grondwettigheid aan de orde kunnen stellen van decreten waarbij aan particuliere radio- of televisiestations een erkenning wordt toegestaan of geweigerd.

Ook de kosteloosheid van het onderwijs is een onderwerp dat aanleiding kan geven tot zeer veel beroepen.

Het aantal beroepen zal dan ook sterk toenemen.

Het commissielid verwijst naar wat er reeds is gebeurd bij de andere opperste rechtscolleges. Ook bij het Europees Hof voor de rechten van de mens is er een enorme toename van het aantal geschillen dat aanhangig wordt gemaakt.

Hij is het eens met de uitbreiding van de grondwettelijke waarborgen waarin het ontwerp tot herziening van artikel 107ter voorziet, doch wil vermijden dat het Arbitragehof wordt lamgelegd met ongegronde beroepen of beroepen die de zaak op de lange baan willen schuiven.

Volgens het commissielid zouden daarom in de Grondwet bepalingen ingevoegd moeten worden om uitdrukkelijke perken te stellen aan het recht om een beroep in te stellen, welk recht in het voorgestelde artikel 107ter zeer ruim geformuleerd is.

Het lid somt de wettelijke hervormingen op die hem wenselijk lijken. Zo moet volgens hem paal en perk worden gesteld aan de mogelijkheid om een prejudicieel beroep in te stellen.

Thans kan de rechter het stellen van een prejudiciële vraag op verzoek van de partijen alleen weigeren in de drie gevallen, bepaald in artikel 15, § 2, van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Krachtens die bepaling moet de rechter bij het Arbitragehof alle prejudiciële vragen aanhangig maken, zelfs indien die van geen enkel belang zijn of iedere grondslag missen.

L'article 6bis, par exemple, explicite la règle de l'inconstitutionnalité de toute discrimination.

Les recours pourront notamment être fondés sur l'article 6bis de la Constitution qui protège les citoyens contre toute discrimination « notamment » idéologique ou philosophique.

Ces discriminations peuvent s'apprécier en fonction non seulement des droits et libertés constitutionnels mais aussi, si l'on en croit le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N), des droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme.

Dès lors, la Cour d'arbitrage sera amenée à trancher de très nombreuses contestations. Il s'agira non seulement de celles qui auront trait à la liberté d'enseignement consacrée par l'article 17 de la Constitution, mais aussi des contestations touchant d'autres libertés garanties par la Charte fondamentale. Ainsi, par exemple, en invoquant l'article 6 et l'article 6bis, un requérant pourra soulever la question de la constitutionnalité de décrets qui autorisent ou refusent une agrégation à des organes de radiotélévision privés.

De même, l'appréciation de la gratuité de l'enseignement suscitera de très nombreux recours.

Ceux-ci augmenteront de façon considérable.

Le commissaire fait référence à ce qui s'est déjà produit dans d'autres juridictions suprêmes. Il invoque aussi l'ampleur du contentieux pendant devant la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Il affirme son accord sur l'extension des garanties constitutionnelles qui est contenue dans le projet de révision de l'article 107ter mais il veut éviter que la Cour d'arbitrage ne soit paralysée par des recours dilatoires ou fantaisistes.

Dès lors, le commissaire estime qu'il conviendrait d'insérer dans la Constitution des dispositions qui contiendraient des limitations expresses au droit de recours tel qu'il est formulé de façon très large à l'article 107ter en projet.

Le membre cite les réformes législatives qui lui paraîtraient souhaitables. Ainsi, pense-t-il, qu'un frein devrait être mis à la possibilité d'introduire des recours préjudiciels.

A l'heure actuelle, les juridictions ne peuvent refuser de poser une question préjudicielle à la demande des parties que dans trois cas déterminés qui sont cités à l'article 15, § 2, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

En vertu de cette disposition, toute juridiction est contrainte de soumettre à la Cour d'arbitrage des questions préjudicielles même lorsqu'elles leur paraissent dépourvues de tout intérêt ou fondement.

Volgens het commissielid zal deze bepaling van artikel 15 van de wet van 1983 leiden tot een overbelasting van het Arbitragehof.

Hij meent dat de procesvoerende partijen nog niet alle vertragingstactieken hebben uitgetest die in artikel 15 besloten liggen.

Zodra de toetsing van de grondwettigheid zal worden uitgebreid tot een groot aantal gevallen, dreigen de voorschriften van dit artikel de werking van het Arbitragehof, en zelfs van andere rechtscolleges, te verlammen.

Wat dat betreft kan de commentaar bij het ontwerp nr. 100-3/1° van de Regering volgens spreker alleen maar aanleiding geven tot ongerustheid.

Op bladzijde 3 van het ontwerp staat inderdaad te lezen :

« Om evenwel de toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof via de prejudiciële vragen efficiënter te maken, zal in de uitvoeringswet worden bepaald dat het rechtscollege, dat meent dat het antwoord op de voor hem opgeworpen prejudiciële vraag niet noodzakelijk is om uitspraak te doen, zijn beslissing ter zake moet motiveren en dat tegen zijn weigering een rechtsmiddel, zelfs afzonderlijk, kan worden aangewend (wijziging van artikel 18, tweede lid, van de thans bestaande wet van 28 juli 1983). »

Het commissielid vreest dat dit regeringsvoornemen een aanzienlijke verlenging van de procedures tot gevolg zal hebben. Het afzonderlijk rechtsmiddel waarvan sprake is zal immers onvermijdelijk tot beroep en later tot cassatie leiden. De afwikkeling van de gedingen kan daardoor ernstige vertraging ondervinden.

Dat risico mag niet worden onderschat, er zijn immers nu al zoveel klachten over de gerechtelijke achterstand.

Het commissielid wil in de wet op de werking van het Arbitragehof, en met name in artikel 15 van die wet, een bepaling invoegen die de rechtscolleges de mogelijkheid geeft de prejudiciële vraag niet te stellen, wanneer het antwoord daarop hen duidelijk lijkt.

Volgens hem zou tegen de weigering een prejudiciële vraag te stellen geen afzonderlijk rechtsmiddel mogen worden aangewend.

Voorts wenst hij dat wetsebepalingen het instellen van beroep door particulieren aan banden zou leggen. Een commissie zou zich vooraf moeten kunnen uitspreken over de ontvankelijkheid van de klachten, zoals dat bijvoorbeeld het geval is te Straatsburg bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Hij stelt voor alvast te beginnen nadenken over de noodzaak te voorzien in een aantal « remmen », ten einde te voorkomen dat de rol van het Arbitragehof overbelast zou raken.

Selon ce commissaire, cette disposition de l'article 15 de la loi de 1983, va provoquer un encombrement du rôle de la Cour d'arbitrage.

A son estime les plaideurs n'ont pas encore épuisé toutes les possibilités dilatoires que recèlent les dispositions de l'article 15.

A partir du moment où le contrôle de constitutionnalité sera étendu à un nombre considérable de situations, les prescriptions de cet article risquent de paralyser l'activité de la Cour d'arbitrage, voire celles d'autres juridictions.

A cet égard les commentaires qui accompagnent le projet n° 100-3/1° du Gouvernement ne peuvent, selon l'intervenant, que susciter l'inquiétude.

En effet, on peut lire en page 3 du projet que :

« En vue d'une plus grande efficacité de la Cour d'arbitrage par le biais des questions préjudicielles, la loi d'exécution disposera que la juridiction qui estime que la réponse à la question préjudicielle n'est pas nécessaire pour rendre sa décision, devra motiver sa décision. Il est ajouté que son refus sera susceptible d'un recours même distinct (modification de l'article 18, alinéa 2, de l'actuelle loi du 28 juin 1983). »

Le commissaire déduit de cette volonté gouvernementale un allongement considérable des procédures. En effet, le recours distinct dont il est question conduira nécessairement à l'appel puis à la cassation : dès lors, la solution des litiges pourra être considérablement retardée.

Ce risque ne doit pas être sous-estimé, alors même qu'on ne cesse de dénoncer les méfaits de l'arriéré judiciaire.

Le commissaire se propose de faire introduire dans la loi sur le fonctionnement de la Cour d'arbitrage et, en particulier à l'article 15 de celle-ci, une disposition qui donnerait aux juridictions la possibilité de ne pas poser la question préjudicielle lorsque la réponse à celle-ci leur paraît évidente.

Selon lui, le refus de poser la question préjudicielle ne devrait être susceptible d'aucun recours distinct.

En outre, il souhaite que des dispositions législatives mettent un frein aux recours individuels. Il faudrait notamment qu'une commission puisse se prononcer, préalablement, sur la recevabilité des plaintes comme cela se fait à Strasbourg au sein de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Il propose, en tout cas, de réfléchir dès à présent à la nécessité de prévoir ces « écluses » destinées à éviter un trop grand encombrement des rôles de la Cour d'arbitrage.

Het commissielid dient een amendement in, luidende :

ENIG ARTIKEL

« A. Na het eerste lid van het nieuwe artikel 107ter, § 2, zoals voorgesteld door A van dit artikel, volgend lid in te voegen :

« Die wet kan de samenstelling, de bevoegdheid en de werkwijze bepalen van een orgaan dat belast wordt met het onderzoek van de ontvankelijkheid van de bij het Arbitragehof ingediende individuele verzoekschriften. »

« B. In het tweede en derde lid van het nieuwe artikel 107ter, § 2, zoals voorgesteld door A van dit artikel, het woord « Hof » te vervangen door het woord « Arbitragehof ». »

Het wordt verantwoord als volgt :

« De ervaring met de werking van de Europese Commissie voor de rechten van de mens wijst uit dat het, om een al te grote toeloop tot het Hof te vermijden, efficiënt kan zijn dat vooraf een commissie zich snel uitsprekt over de ontvankelijkheid van de klachten.

Een kennelijk ongegronde klacht zou aldus onontvankelijk kunnen worden verklaard zodat het Hof er niet mee wordt belast.

Ook voor het Bundesverfassungsgericht is in een dergelijke preliminaire fase voorzien. »

Hij kan overwegen dit amendement in te trekken indien de wetgever volgens de Commissie de voorgestelde maatregelen kan nemen, zonder dat de tekst van artikel 107ter van de Grondwet daarom gewijzigd hoeft te worden.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) antwoordt dat er inderdaad een onbetwistbaar gevaar bestaat voor een toename van het aantal beroepen die alleen vertraging beogen.

Hij voegt eraan toe dat er volgens de Regering een schifting mogelijk moet zijn zodat beroepen die vertraging beogen of ongegrond zijn, afgewezen kunnen worden.

Hij stelt voor dat dit in het verslag uitdrukkelijk zou worden vermeld. Hij voegt er evenwel aan toe dat het niet nodig is bijkomende bepalingen op te nemen in het ontwerp tot herziening van artikel 107ter teneinde de wetswijzigingen te kunnen uitvoeren die het lid voorstaat.

Het commissielid trekt zijn amendement in nadat verscheidene leden van de Commissie hebben verklaard dat het nagestreefde doel via de wet bereikt kan worden zonder dat dit in de Grondwet moet worden bepaald.

Le commissaire propose de déposer un amendement libellé comme suit :

ARTICLE UNIQUE

« A. A la suite du premier alinéa du nouvel article 107ter, § 2, tel qu'il est proposé au A de l'article unique, ajouter l'alinéa suivant :

« Cette loi peut déterminer la composition, la compétence et le mode de fonctionnement d'un organe qui est chargé d'examiner la recevabilité des requêtes individuelles introduites auprès de la Cour d'arbitrage. »

« B. Aux deuxième et troisième alinéas du nouvel article 107ter, § 2, tel qu'il est proposé au A de l'article unique, remplacer le mot « Cour » par le mot « Cour d'arbitrage ». »

Il est justifié comme suit :

« L'expérience du fonctionnement de la Commission européenne des droits de l'homme montre que, pour éviter que la Cour ne soit submergée par un afflux de requêtes, il peut être utile qu'au préalable une commission se prononce à bref délai sur la recevabilité des requêtes.

Les requêtes manifestement non fondées pourraient ainsi être déclarées irrecevables, ce qui en déchargerait la Cour.

Une phase préliminaire semblable est également prévue auprès du Bundesverfassungsgericht. »

Il peut envisager de retirer l'amendement, si, selon l'avis de la Commission, le législateur peut prévoir les dispositions qu'il préconise sans que le texte de l'article 107ter ne doive être modifié.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) répond qu'en effet le risque de multiplication des recours dilatoires est incontestable.

Il ajoute que, dans l'esprit du Gouvernement un tri doit être organisé, qui permette d'écarter les recours dilatoires ou fantaisistes.

Il suggère que le rapport fasse mention de cette volonté. Mais il ajoute qu'il n'est pas nécessaire que des dispositions complémentaires soient inscrites dans le projet de réforme de l'article 107ter pour permettre les modifications législatives que le commissaire a recommandées.

Après avoir reçu l'avis de plusieurs membres de la Commission selon lesquels l'objectif qu'il poursuit doit être rencontré par la loi sans autre spécification constitutionnelle, le commissaire retire son amendement.

Een lid is van mening dat de regels op het aanhangig maken van zaken bij het Arbitragehof kunnen volstaan, omdat zij zeer ruim zijn.

Een zaak kan, aldus het lid, bij het Hof aanhangig worden gemaakt door ieder die doet blijken van een belang : zo kan er geen enkele dubbelzinnigheid ontstaan. Dat begrip is alom bekend bij onze rechtscolleges.

Het woord « ieder » doelt zowel op alle natuurlijke en privaatrechtelijke rechtspersonen, als op de publiekrechtelijke rechtspersonen.

Verder vraagt hetzelfde lid enige toelichting bij de commentaar op bladzijde 2 en 3 van het ontwerp (Gedr. St. Senaat 1988, 100-3/1°).

Het commissielid leest de hypothesen voor op bladzijde 2, onder 2°, *b*.

Daarin is sprake van het probleem dat zou ontstaan wanneer een koninklijk besluit of een besluit van een Executieve in overeenstemming zou zijn met de wet of het decreet, doch strijdig met de artikelen 6, *6bis* of 17 van de Grondwet.

Spreeker neemt dan de hypothesen over van het regeringsontwerp.

Gesteld dat de wet of het decreet op grond waarvan het uitvoeringsbesluit is genomen, strijdig lijkt met de artikelen 6 of *6bis* van de Grondwet en gesteld dat de formulering van de wet of het decreet geen twijfel laat omtrent de bedoelingen van de wetgever, dan kunnen de rechtscolleges het uitvoeringsbesluit niet toetsen aan de Grondwet.

Zij kunnen daarentegen wel een prejudiciële vraag stellen aan het Arbitragehof.

Indien dit Hof daarna oordeelt dat het decreet of de wet kennelijk strijdig zijn met de Grondwet, kan de Raad van State de verordening vernietigen die op grond van het betwiste uitvoeringsbesluit tot stand is gekomen.

De Regering bevestigt die zienswijze.

Het commissielid onderzoekt dan de hypothese op bladzijde 3 van het ontwerp, na het eerste streepje.

Er wordt nog steeds van uitgegaan dat een koninklijk besluit of een besluit van een Executieve in overeenstemming is met een wet of een decreet, doch strijdig met de artikelen 6, *6bis* of 17 van de Grondwet.

Bij deze tweede hypothese gaat de Regering er echter vanuit dat de bedoeling van de wetgever of de decreetgever niet duidelijk is.

Volgens de Regering zullen de rechtscolleges in dit geval veronderstellen dat de wet of het decreet in overeenstemming zijn met de Grondwet en is de ongrondwettigheid van het koninklijk besluit of van

Un commissaire indique que les règles relatives à la saisine de la Cour d'arbitrage lui paraissent satisfaisantes. Il s'agit d'une saisine très large.

La Cour, dit-il, sera saisie par toute personne justifiant d'un intérêt : la formulation ne laisse place à aucune équivoque. Il s'agit d'un concept bien connu de nos juridictions.

L'expression « Toute personne » vise aussi bien toutes les personnes physiques et morales de droit privé que les personnes de droit public.

Par ailleurs, le même commissaire demande quelques explications sur la portée des commentaires qui figurent en pages 2 et 3 du projet (Doc. Sénat 1988, 100-3/1°).

Le commissaire lit les hypothèses qui sont énoncées en page 2 au 2°, *b*.

Cet alinéa rend compte du problème qui serait posé par un arrêté royal ou l'arrêté d'un Exécutif qui, par hypothèse, serait conforme à la loi ou au décret mais qui, par contre, serait contraire aux articles 6, *6bis* ou 17 de la Constitution.

L'intervenant reprend les hypothèses envisagées par le projet du Gouvernement.

Si la loi ou le décret sur la base duquel l'arrêté d'exécution a été pris paraît contraire aux articles 6 et *6bis* de la Constitution et si le libellé de la loi ou du décret ne suscite aucun doute quant à l'intention du législateur, les juridictions ne pourront contrôler la conformité de l'arrêté d'exécution à la Constitution.

Par contre, elles pourront poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

Par la suite, si cette Cour estime qu'en effet, le décret ou la loi ne sont pas conformes à la Constitution, le Conseil d'Etat pourra annuler le règlement pris sur la base de l'arrêté d'exécution litigieux.

Le Gouvernement confirme cette interprétation.

Le commissaire examine l'hypothèse énoncée en page 3 du projet, premier tiret.

L'hypothèse est toujours celle d'un arrêté royal ou d'un Exécutif conforme à une loi ou un décret mais contraire aux articles 6, *6bis* et 17 de la Constitution.

Cette seconde hypothèse envisagée par le Gouvernement est que, cette fois, l'intention du pouvoir législatif ou décréteur n'est pas claire.

Dans ce cas, selon le Gouvernement, les juridictions présupposeront que la loi et le décret sont conformes à la Constitution et le caractère inconstitutionnel de l'arrêté royal ou de l'arrêté de l'Exécutif

het besluit van de Executieve een teken dat zij genomen werden buiten de grenzen van de wet of het decreet.

Volgens spreker kan in geval van twijfel de Raad van State, bijvoorbeeld, overigens nog steeds een prejudiciële vraag stellen aan het Arbitragehof.

Dat wordt bevestigd door de Minister van Institutionele Hervormingen (N).

Tot slot heeft hetzelfde commissielid nog vragen over de strekking van hetgeen bepaald is op blz. 3, derde alinea.

Daarin staat immers te lezen dat een procedure van prejudiciële vragen kan worden ingesteld voor de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State, wanneer overheidshandelingen moeten worden getoetst aan de artikelen 6, *6bis* of 17 van de Grondwet.

Is het niet vreemd — aldus hetzelfde lid — dat in éénzelfde zaak prejudiciële vragen kunnen worden gesteld aan het Arbitragehof en aan de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State?

Hij vraagt zich af of de toename van het aantal prejudiciële vragen voor de verschillende rechtscolleges niet zal leiden tot dubbelzinnigheid of tegenstrijdigheid.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) antwoordt dat er geen verwarring mogelijk is.

De Raad van State kan weliswaar aan het Arbitragehof prejudiciële vragen stellen wanneer de wet of het decreet op grond waarvan uitvoeringsbesluiten zijn genomen, niet in overeenstemming lijken met de Grondwet.

Indien het Arbitragehof echter antwoordt dat de betrokken wet of het betrokken decreet niet ongrondwettig zijn, kan de Raad van State echter oordelen dat het koninklijk besluit of het besluit van de Executieve dat hem ter beoordeling wordt voorgelegd, niet overeenstemt met de wet of het decreet, en kan hij een prejudiciële vraag stellen aan de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State.

Volgens de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen is dit mechanisme volkomen duidelijk en kan het dus niet leiden tot verwarring tussen de verschillende instellingen en overheden onderling.

Een commissielid maakt een aantal opmerkingen in verband met de toelichting die de Regering heeft gegeven op de bladzijden 2 en 3 van het ontwerp. Zijn betoog kan worden samengevat als volgt :

In de eerste plaats wordt gewezen op de gallicismen in de Nederlandse tekst : het moet zijn « de zaak wordt bij het Hof aanhangig gemaakt » in plaats van

résultera de ce qu'il a été pris en dehors des limites de la loi ou du décret.

Par ailleurs, selon cet intervenant, en cas de doute, le Conseil d'Etat — par exemple — pourra toujours saisir la Cour d'arbitrage d'une question préjudicielle.

Le Ministre des Réformes institutionnelles (N) confirme cette interprétation.

Enfin, le même commissaire s'interroge sur la portée des dispositions qui sont prévues au troisième alinéa de la page 3 du projet.

En effet, cet alinéa prévoit une procédure de questions préjudicielles qui pourront être portées devant l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit d'assurer le contrôle de la conformité des actes administratifs aux articles 6, *6bis* ou 17 de la Constitution.

N'est-il pas curieux, déclare l'intervenant, que dans une même affaire, des questions préjudicielles puissent être adressées à la Cour d'arbitrage et à l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat?

Il se demande si la multiplication des questions préjudicielles devant des juridictions différentes n'est pas une source d'ambiguïtés ou de contradictions?

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) répond qu'aucune confusion n'est possible.

Le Conseil d'Etat peut, certes, poser à la Cour d'arbitrage des questions préjudicielles lorsque la loi ou le décret sur la base desquels des arrêtés d'exécution ont été pris, ne paraissent pas conformes à la Constitution.

Si la Cour d'arbitrage répond que la loi ou le décret considérés ne souffrent pas du vice d'inconstitutionnalité, le Conseil d'Etat peut alors estimer que l'arrêté royal ou l'arrêté de l'Exécutif qui est soumis à son appréciation n'est pas conforme à la loi ou au décret, et dès lors, il posera une question préjudicielle à l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat.

Le mécanisme, selon le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles, est donc parfaitement clair et n'est pas de nature à susciter des confusions entre les différentes institutions et pouvoirs.

Un commissaire intervient et formule certaines objections à l'encontre des explications données par le Gouvernement en pages 2 et 3 du projet. Son intervention peut être résumée comme suit :

D'abord, il convient de signaler les gallicismes qui figurent dans le texte néerlandais : il faut remplacer les mots « het Hof wordt gevat » par les mots « de

« het Hof wordt gevat », en « prejudicieel » (bijwoordelijk) in plaats van « ten prejudiciële titel ».

Dit wordt aldus door de Commissie verbeterd.

Een lid maakt de volgende opmerkingen betreffende de analyse op bladzijde 2, 2°, van de verklarende nota :

De beginselen worden duidelijk gesteld : het toetsingsrecht van het Arbitragehof geldt enkel voor wetten, decreten en de in artikel 26bis bedoelde regelen. De rechtbanken en hoven, evenals de Raad van State, kunnen de koninklijke besluiten, ministeriële besluiten, besluiten van de Executieven, evenals alle handelingen van de administratieve overheden in het algemeen slechts toetsen aan de wet of het decreet.

De redenering onder littera b) gaat echter uit van een niet geheel correcte premisse, en is verder onvolledig.

Het uitgangspunt is immers niet dat een koninklijk besluit of een besluit van een Executieve in overeenstemming « is » met de wet of het decreet en strijdig met een van de aangehaalde artikelen van de Grondwet, doch dat het in overeenstemming « schijnt » met de wet of het decreet. De nota komt immers bij de tweede hypothese tot de conclusie dat het besluit daarmee niet in overeenstemming is.

Het lid kan akkoord gaan met de oplossing van de Regering voor de eerste hypothese op bladzijde 2 en zelfs met die voor de tweede hypothese. Niettemin dient erop gewezen te worden dat het begrip « duidelijkheid van de wet of het decreet » op zich helemaal niet duidelijk is. In zo'n geval kan het nuttig zijn ondanks alles toch een prejudiciële vraag te stellen.

Het kan ook voorkomen, en is denkbaar, dat een besluit, ter uitvoering van een wet of decreet genomen, gebruik makend van de bevoegdheid die door die wet of decreet aan de Koning, een Minister of Executieve werden gegeven, binnen die bevoegdheid blijft, maar toch ingaat tegen de artikelen 6, 6bis of 17 van de Grondwet. En *a fortiori* is dat denkbaar bij een administratieve handeling die geen koninklijk besluit of besluit van een Executieve is. In zo'n geval zouden de rechtbanken en hoven en eventueel de Raad van State, aldus het lid, die besluiten of handelingen kunnen toetsen, ze niet toepassen of ze vernietigen. Wel zou men kunnen stellen dat de wet of het decreet onmogelijk de uitvoerende macht in staat heeft willen stellen tegen die grondwetsbepalingen in te gaan. Dan komt men tot hetzelfde resultaat, conform de tweede hypothese, doch zo'n redenering is nogal oneigenlijk. Een grond tot het stellen van een prejudiciële vraag lijkt in dat geval niet aanwezig, en evenmin is er aanleiding tot toetsing door het Arbitragehof.

zaak wordt bij het Hof aanhangig gemaakt », et les mots « ten prejudiciële titel » par le mot « prejudicieel » (emploi adverbial).

La Commission procède aux corrections.

Un membre formule quelques remarques relatives à l'analyse figurant à la page 2, 2°, de la note explicative :

Les principes sont précisés clairement : le droit de contrôle de la Cour d'arbitrage s'applique uniquement aux lois, décrets et règles visés à l'article 26bis. De plus, les cours et tribunaux ainsi que le Conseil d'Etat ne peuvent contrôler que la conformité à la loi ou au décret des arrêtés royaux, des arrêtés ministériels, de ceux des Exécutifs, et de tous les actes des autorités administratives en général.

Toutefois, le raisonnement fait au littera b) part d'une prémisse qui n'est pas tout à fait correcte et, de surcroît, ce raisonnement est incomplet.

En effet, le point de départ n'est pas qu'un arrêté royal ou qu'un arrêté d'un Exécutif « est » conforme à la loi ou au décret, et est contraire à l'un des articles cités de la Constitution, mais bien qu'il « semble » être conforme à la loi ou au décret. En effet, dans la seconde hypothèse, la note aboutit à la conclusion que l'arrêté n'y est pas conforme.

Le commissaire peut admettre la solution retenue par le Gouvernement dans la première hypothèse qu'il formule en page 2 du projet et même celle qui est retenue dans la deuxième hypothèse. Mais il faut spécifier que la notion de « clarté de la loi ou du décret » n'est pas par elle-même claire. En ce cas il peut être utile de poser malgré tout une question préjudicielle.

Il est également possible et imaginable qu'un arrêté pris en exécution d'une loi ou d'un décret et faisant usage de la compétence accordée par cette loi ou ce décret au Roi, à un Ministre ou à un Exécutif, reste dans les limites de cette compétence, mais contrevienne malgré tout à l'article 6, 6bis ou 17 de la Constitution. Cela est imaginable *a fortiori* pour un acte administratif, qui n'est pas un arrêté royal ou l'arrêté d'un Exécutif. Dans ce cas, les cours et tribunaux, et éventuellement le Conseil d'Etat, à l'estime de ce commissaire, pourraient contrôler la conformité de ces arrêtés ou actes, ne pas les appliquer ou les annuler. Certes, on pourrait affirmer qu'il est impossible que la loi ou le décret ait voulu permettre au pouvoir exécutif de contrevenir à ces dispositions constitutionnelles. On en arrive alors au même résultat, conformément à la deuxième hypothèse, mais un tel raisonnement n'est pas très apprécié. Il ne semble pas, dans ce cas, y avoir lieu de poser une question préjudicielle, pas plus que ne doit avoir lieu un contrôle de conformité par la Cour d'arbitrage.

Tenslotte kan het geval zich voordoen dat de Koning optreedt krachtens de algemene verordenende bevoegdheid die hem door artikel 67 van de Grondwet is toegekend, en dat hij ter uitvoering daarvan besluiten uitvaardigt die in strijd zijn met de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet. In dat geval zouden hoven en rechtbanken, evenals de Raad van State — zoals thans — die besluiten kunnen toetsen aan die grondwetsartikelen. Het Arbitragehof heeft hierin uiteraard geen bevoegdheid.

Een ander commissielid wijst op het belang van de in artikel 107ter voorgestelde hervorming, aangezien in de bepalingen van het regeringsontwerp uitdrukkelijk vermeld staat dat de wetten met betrekking tot het Arbitragehof slechts met een bijzondere tweederde meerderheid tot stand kunnen komen.

Het commissielid verheugt zich over deze innovatie.

Volgens hem kan immers niemand ontkennen dat het Arbitragehof in het nieuwe politieke kaderwerk van de Belgische Staat een essentiële en onmisbare schakel is.

Het commissielid herinnert aan de totstandkoming van de wet van 28 juni 1983 waaraan ernstige en diepgaande besprekingen zijn voorafgegaan, zowel in de commissie als in de openbare vergadering van de Senaat.

Hij haalt het standpunt aan van de toenmalige rapporteur, volgens wie de grondwetgever van 1980 er heeft willen voor zorgen dat bij de regeling van de bevoegdheidsconflicten het bestaande institutionele evenwicht niet al te zeer verstoord zou worden.

Het commissielid vindt het dus normaal dat dit evenwicht beschermd wordt door ervoor te zorgen dat een wijziging van de werking en de bevoegdheid van het Arbitragehof niet tot stand kan komen door een eenvoudige meerderheid.

Hij herinnert er echter aan dat de in artikel 107ter aangebrachte wijziging de opvatting over de rol van het Arbitragehof grondig wijzigt.

Het lid geeft een korte historische schets en merkt op dat het idee om een Arbitragehof in te stellen voor het eerst naar voren is gebracht in het Gemeenschapspact van 24 mei 1977, gevoegd bij de regeringsverklaring van 7 juni 1977.

De voorstellen van dit Gemeenschapspact werden bijgewerkt in de zogenoemde Stuivenbergakkoorden van 28 februari 1978 waarin te lezen staat dat het Arbitragehof geen grondwettelijk hof zou zijn en zich zou beperken tot het toetsen van de wetten, de decreten en de ordonnantiën aan de grondwettelijke en wettelijke bepalingen die de bevoegdheden verdelen tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Enfin, il peut arriver que le Roi agisse en vertu du pouvoir réglementaire général que lui confère l'article 67 de la Constitution, et qu'en exécution de celui-ci, il prenne des arrêtés contraires aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution. Dans ce cas, les cours et tribunaux, ainsi que le Conseil d'Etat, pourraient contrôler la conformité de ces arrêtés aux articles de la Constitution comme ils le font actuellement. En ce cas, la Cour d'arbitrage n'a pas la moindre compétence en la matière.

Un autre commissaire souligne, tout d'abord, l'intérêt de la réforme proposée à l'article 107ter, en ceci que les dispositions du projet gouvernemental prévoient expressément que la législation relative à la Cour d'arbitrage ne pourrait être adoptée qu'à la majorité spéciale des deux tiers.

Le commissaire se réjouit de cette innovation.

En effet, selon lui, personne ne peut nier que la Cour d'arbitrage s'est imposée comme un rouage essentiel de la nouvelle structure politique de l'Etat belge.

Le commissaire rappelle la genèse de la loi du 28 juin 1983 qui a donné lieu à de très longues discussions — sérieuses et approfondies — tant en commission qu'en séance publique du Sénat.

Il invoque l'avis du rapporteur des projets selon lequel le constituant de 1980 avait veillé à ce que, à l'occasion du règlement des conflits de compétences, les équilibres institutionnels existants ne soient pas profondément bouleversés.

Le commissaire estime donc tout à fait normal que pour préserver cet équilibre, il soit veillé à ce qu'une majorité simple ne puisse y porter atteinte en tentant de modifier le fonctionnement et la compétence de la Cour d'arbitrage.

Toutefois, il rappelle que la modification qui est apportée à l'article 107ter, modifie, du tout au tout, la conception que l'on s'était faite du rôle de la Cour d'arbitrage.

Le commissaire se livre à un bref survol historique et rappelle que l'idée de créer la Cour d'arbitrage est apparue, pour la première fois, dans le pacte communautaire du 24 mai 1977 annexé à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977.

Les propositions que formulait ce pacte communautaire ont été affinées dans les accords dits de Stuivenberg du 28 février 1978, où l'on précisait notamment que la Cour d'arbitrage ne serait pas une Cour constitutionnelle et se limiterait au contrôle de la conformité des lois, des décrets et des ordonnances par rapport aux dispositions constitutionnelles et légales répartissant les compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

Daarom ook herinnerde de Minister van Institutionele Hervormingen eraan dat de benaming Arbitragehof, waarop de uiteindelijke keuze viel, duidelijk inhield dat het Arbitragehof niet tot taak had de grondwettigheid te toetsen.

Dit lag trouwens in de lijn van een lange parlementaire en rechterlijke traditie.

Tot 1974 had het Hof van Cassatie — op basis van een jurisprudentie die sinds 1849 in een twintigtal arresten werd vastgelegd — steeds voorgehouden dat de rechtscolleges niet bevoegd waren om de wetten te toetsen aan de Grondwet.

Een arrest van het Hof van Cassatie van 3 mei 1974 verbrak die « rechtsvrede ».

De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, de heer Ganshof van der Meersch, had voor het Hof de stelling verdedigd dat de gewone rechtscolleges wel degelijk bevoegd waren om de wetten aan de Grondwet te toetsen.

Een eminent auteur inzake publiek recht als de heer Velu merkt in zijn « Traité de droit public » (bladzijde 260) op dat het arrest van het Hof van Cassatie van 3 mei 1974 beschouwd kan worden als vrij halfslachtig: het stelt niet uitdrukkelijk, zoals de vorige arresten, dat de rechtscolleges niet bevoegd zijn om de grondwettigheid te toetsen, maar het verenigt zich ook niet uitdrukkelijk met de stelling van de procureur-generaal.

Het commissielid herinnert eraan dat dit arrest felle reacties in het Parlement heeft uitgelokt.

In de Senaat werd een wetsvoorstel ingediend waarvoor het enig artikel de hoven en rechtbanken het verbod oplegde de grondwettigheid van wetten en decreten te toetsen.

De tekst werd bij eenparigheid aangenomen door de Senaat en overgezonden aan de Kamer die, volgens de heer Velu, er « geen gevolg aan heeft gegeven ». Een commissielid haakt hierop in en herinnert eraan dat de Kamer niet uit onverschilligheid of vijandigheid tegenover die tekst geen gevolg heeft gegeven aan het voorstel van de Senaat, maar omdat het Hof van Cassatie via « de geijkte kanalen » had laten weten dat het niet van plan was mee te gaan met de door zijn procureur-generaal voorgestelde oplossingen.

Het vorige lid zegt dat uit die verwijzingen naar vroeger blijkt dat het idee van een grondwettelijk hof tot dusver bij ons nog niet algemeen aanvaard is.

Het commissielid zelf pleit voor de oprichting van een volwaardig grondwettelijk hof.

Hij citeert met name professor Favoreux en zelfs Aristoteles !

C'est la raison pour laquelle, du reste, il fut rappelé, notamment par le Ministre des Réformes institutionnelles, que la dénomination « Cour d'arbitrage », qui avait été finalement retenue, avait bien pour finalité d'indiquer que la Cour d'arbitrage ne se livrerait pas à un contrôle de constitutionnalité.

Cette volonté était du reste conforme à une longue tradition parlementaire et judiciaire.

Jusqu'en 1974, suivant en cela une jurisprudence établie depuis 1849 par une vingtaine d'arrêtés, la Cour de cassation avait constamment énoncé que les juridictions n'avaient pas qualité pour contrôler la constitutionnalité des lois.

Cette paix judiciaire fut rompue par un arrêt rendu par la Cour de cassation le 3 mai 1974.

Le procureur général près la Cour de cassation, M. Ganshof Van der Meersch, avait défendu devant la Cour la thèse selon laquelle les juridictions judiciaires avaient qualité pour contrôler la constitutionnalité des lois.

L'éminent auteur de droit public qu'est M. Velu, a souligné dans son traité de droit public (page 260) que l'arrêt de la Cour de cassation du 3 mai 1974 peut être considéré comme ambigu : il n'affirme plus expressément comme les arrêts antérieurs que les juridictions n'ont pas qualité pour contrôler la constitutionnalité des lois mais il ne se rallie pas non plus expressément à la thèse du procureur général.

Le commissaire rappelle que cet arrêt suscita un vif émoi au Parlement.

Une proposition de loi fut déposée au Sénat, proposition dont l'article unique interdisait aux cours et tribunaux de juger de la constitutionnalité des lois et des décrets.

Ce projet fut voté à l'unanimité par le Sénat et fut transmis à la Chambre qui, selon M. Velu, « n'y donna aucune suite ». Intervenant à ce stade de l'exposé du commissaire, un membre de la Commission rappelle qu'en réalité, si la Chambre n'a donné aucune suite à la proposition du Sénat, ce n'est certes pas par indifférence ou par hostilité au projet mais à raison de ce que la Cour de cassation avait fait savoir par « des voies appropriées » qu'elle n'entendait pas suivre les solutions proposées par son procureur général.

Le commissaire, préintervenant, indique que ces rappels historiques soulignent combien, jusqu'à présent, l'idée d'une cour constitutionnelle semblait peu ancrée dans nos mentalités.

Ce commissaire rompt cependant une lance en faveur de la création d'une véritable cour constitutionnelle.

Il cite notamment le professeur Favoreux et même l'autorité d'Aristote !

Het commissielid wijst eveneens op de ervaring in het buitenland. Zodra de wetgevende macht in ons land wordt gesplitst en de decreten of andere normen, die dezelfde waarde en rechtskracht hebben als een wet, in aantal toenemen, is het nodig dat de rechterlijke macht de grondwettigheid kan toetsen.

Het commissielid is in principe dus voorstander van de instelling van een grondwettelijk hof.

Het commissielid plaatst nochtans de nodige kritische kanttekeningen bij het ontwerp.

Zodra de regering akkoord ging met het beginsel dat de wetgevende normen — uitgaande van de centrale Staat, de Gemeenschap of het Gewest — getoetst kunnen worden aan de Grondwet, lag het in de rede dat zij die toetsing zou uitbreiden tot alle rechten en verplichtingen die door de Grondwet worden erkend.

Het regeringsontwerp beperkt de toetsing van de grondwettigheid echter tot de artikelen 6, *6bis* en 17 van de Grondwet.

De gelijkheid van de Belgen voor de wet, het verbod op discriminatie, de vrijheid van onderwijs zijn weliswaar fundamentele beginselen en rechten van onze rechtsorde, maar het commissielid begrijpt niet waarom de persvrijheid of de vrijheid van vereniging of zelfs de onschendbaarheid van de woning « minder fundamenteel » zouden kunnen zijn en dus niet de waarborg van een toetsing door een grondwettelijk hof zouden verdienen zoals die welke in het ontwerp wel wordt gewaarborgd voor de artikelen 6, *6bis* en 107ter.

Het commissielid hekelt deze discriminatie bij de bescherming van de fundamentele vrijheden.

Hij meent dat men zo twee soorten grondwetsnormen creëert, die waarvan de naleving kan worden afgedwongen door middel van beroep bij een hoog rechtcollege en anderzijds die welke ongestraft door de verschillende wetgevers overtreden zouden kunnen worden.

Het commissielid aanvaardt niet dat er een Grondwet « met twee snelheden » zou kunnen bestaan.

Het commissielid heeft nog een tweede kritische bedenking.

Hij vraagt zich immers af of, wanneer men het principe van een toetsing van de grondwettigheid van wetten en decreten aanvaardt, het Arbitragehof wel het beste orgaan is om tot toetsing over te gaan.

Maar het commissielid herinnert eraan dat het Arbitragehof werd ingesteld om de overeenstemming met de Grondwet te toetsen, die echter beperkt was tot de bevoegdheidsconflicten tussen de verschillende wetgevende machten.

Spreker wijst erop dat het Arbitragehof voor het overige zijn plaats in de Grondwet heeft gekregen

Le commissaire rappelle également les expériences étrangères. A partir du moment, dit-il, où la fonction législative se démembre au sein de notre pays, et que se multiplient des normes décrétales ou autres, dont la force et la valeur sont équivalentes à la loi, il est indispensable d'assurer un contrôle juridictionnel de constitutionnalité.

Ce commissaire se rallie donc au principe même de l'instauration d'une cour constitutionnelle.

Le commissaire exprime néanmoins plusieurs critiques à l'égard du projet.

A partir du moment où le Gouvernement était d'accord sur le principe d'un contrôle de la conformité à la Constitution des normes législatives, nationales, communautaires ou régionales, il était logique qu'il étende le contrôle à l'ensemble des droits et obligations consacrés par la Constitution.

Or, le projet gouvernemental limite le contrôle de constitutionnalité aux articles 6, *6bis* et 17.

Si l'égalité des Belges devant la loi, l'absence de discrimination, la liberté d'enseignement sont bien des principes et des droits fondamentaux de notre ordre juridique, le commissaire ne comprend pas en quoi la liberté de la presse ou la liberté d'association ou encore l'inviolabilité du domicile pourraient être « moins fondamentales » au point de ne pouvoir mériter la garantie d'un contrôle constitutionnel comme celui qui est assuré dans le projet sur la base des articles 6, *6bis* et 107ter.

Le commissaire critique ces discriminations dans la protection des libertés fondamentales.

Il estime que l'on crée ainsi deux espèces de normes constitutionnelles, celles dont le respect peut être sanctionné par un recours devant une haute juridiction et d'autre part, celles dont le contenu pourra être transgressé impunément par les différents législateurs.

Le commissaire ne peut admettre qu'il existe, ce qu'il appelle, une Constitution « à deux vitesses ».

Le commissaire formule une seconde critique.

Il se demande, en effet, si à partir du moment où le principe d'un contrôle de la constitutionnalité des lois et décrets est établi, le meilleur organe, apte à assurer ce contrôle, est bien la Cour d'arbitrage.

Mais le commissaire rappelle que la Cour d'arbitrage a été instituée pour assurer un contrôle de conformité limité aux seuls conflits de compétences entre les différents pouvoirs législatifs.

L'intervenant note, du reste, que la Cour d'arbitrage a trouvé sa place dans la Constitution par

door de invoeging van een hoofdstuk *3bis*, dat verschilt van hoofdstuk 3 over de rechterlijke macht.

Met dit onderscheid wilde men aangeven dat het Arbitragehof binnen onze instellingen een specifieke plaats moet bekleden.

Spreker wijst erop dat de toetsing van de grondwettigheid waarin het regeringsontwerp voorziet, uitgebreid wordt tot de artikelen die de rechten van particulieren bekrachtigen.

Het is dus niet meer de bedoeling de taak van het Arbitragehof te beperken tot het onderzoek van bevoegdheidsconflicten tussen de verschillende wetgevers.

De toetsing slaat dus ook op de rechten en de vrijheden van de burger.

Het commissielid vraagt zich daarom af of de rechterlijke macht zich niet in eerste instantie zou moeten uitspreken over die vrijheden en niet het Arbitragehof, dat in hoofdzaak op politieke en communautaire grondslagen is samengesteld.

Het commissielid stelt verder als alternatief voor een nieuw orgaan op te richten met een gemengde samenstelling waarin magistraten van het Hof van Cassatie, van het Arbitragehof en van de Raad van State samen zitting zouden hebben.

Het commissielid heeft dan een derde punt van kritiek.

Hij vraagt zich af waarom in § 2, 3°, wordt bepaald dat de bevoegdheid van het Arbitragehof wordt uitgebreid via een wet, aangenomen met een bijzondere meerderheid.

Hij is van mening dat die werkwijze niet te verantwoorden is omdat het huidige Parlement grondwetgevende bevoegdheid heeft en het toetsingsrecht zou kunnen uitbreiden met een bepaling die wordt aangenomen met de in artikel 131 van de Grondwet voorgeschreven meerderheid.

Tot slot wijst hij erop dat in de huidige tekst van de Grondwet niets wordt gezegd over het aanhangig maken van zaken bij het Arbitragehof.

Het regeringsontwerp bepaalt evenwel duidelijk dat ieder die doet blijken van een belang zich tot het Arbitragehof kan wenden.

Het commissielid vraagt zich af of hiermee de bepalingen van de wet van 1983 worden opgeheven. Hoe staat het met de mogelijkheid van de Regering en de Executieven om zich tot het Arbitragehof te wenden?

Hij vraagt ook wat de strekking is van het begrip « belang » in de nieuwe bepalingen.

Gaat het om een rechtstreeks, een onrechtstreeks, een moreel, een preventief,... belang?

l'insertion d'un chapitre *3bis*, distinct du chapitre 3, qui concerne le pouvoir judiciaire.

Cette distinction avait pour but, précisément, d'indiquer la place spécifique que cette Cour doit avoir dans l'ensemble de nos institutions.

Or, note l'intervenant, le contrôle de constitutionnalité prévu dans le projet gouvernemental, est étendu à des articles qui consacrent des droits individuels.

Il n'est donc plus question de limiter le rôle de la Cour à l'examen des conflits de compétences entre les différents législateurs.

Ce sont les droits et les libertés du citoyen qui sont directement concernés par le contrôle juridictionnel.

Le commissaire se demande, dès lors, si le juge naturel de ces libertés ne devrait pas être le pouvoir judiciaire lui-même, et non pas la Cour d'arbitrage qui a été constituée sur une base essentiellement politique et communautaire.

Le commissaire propose aussi comme solution alternative la constitution d'un nouvel organe qui soit mixte et qui regroupe à la fois des magistrats de la Cour de cassation, de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat.

Le commissaire formule une troisième critique.

Il s'interroge sur la raison pour laquelle au 3° du § 2, il est prévu que l'extension de la compétence de la Cour s'opérera sur la base d'une loi votée à la majorité spéciale.

Le commissaire estime que ce recours à une loi à majorité spéciale ne se justifie pas, alors que le Parlement actuel est constituant et qu'il pourrait élargir le contrôle de constitutionnalité par une disposition votée à la majorité requise par l'article 131 de la Constitution.

Enfin, le commissaire constate que la Constitution, actuellement en vigueur, est muette sur la saisine de la Cour d'arbitrage.

Or, le projet gouvernemental explicite les règles de la saisine en indiquant notamment que toute personne, justifiant un intérêt, pourra introduire un recours devant la Cour d'arbitrage.

Le commissaire se demande si cette disposition abroge celles qui ont été définies dans la loi de 1983. Qu'en est-il notamment de la saisine par le Gouvernement et les Exécutifs?

Il s'interroge aussi sur la portée de la notion « d'intérêt » qui est visée dans les nouvelles dispositions.

S'agit-il d'un intérêt direct, indirect, moral, préventif, etc.?

De Minister van Institutionele Hervormingen (N) antwoordt dat hij het eens is met het geschetste historisch overzicht.

De Minister geeft toe dat de samenstelling van de grondwettelijke hoven kan verschillen volgens de rol die zij binnen de verschillende structuren moeten spelen.

Volgens hem is het echter aangewezen dat de toetsing van de wetten en de decreten aan de Grondwet in België door het Arbitragehof gebeurt.

De Vice-Eerste Minister merkt op dat het Belgisch Parlement steeds gearzeld heeft om de toetsing van de grondwettigheid op te dragen aan de gewone rechtscolleges of aan een opperste gerechtshof.

Het bijzondere van het Arbitragehof ligt volgens hem in de samenstelling omdat zowel gewezen leden van het Hof van cassatie en de Raad van State als gewezen parlementsleden er deel van uitmaken.

Die gemengde samenstelling heeft er ongetwijfeld toe bijgedragen dat een wetgeving die een — zij het tot dusver zeer partiële — toetsing van de grondwettigheid invoerde, door het Parlement werd aangenomen.

Volgens de Vice-Eerste Minister zal het Parlement — juist wegens die samenstelling —, gemakkelijker aannemen dat de toetsingsbevoegdheid wordt opgedragen aan het Arbitragehof.

Hij herinnert eraan dat hij bij de instelling van het Arbitragehof erop gewezen heeft dat dit Hof kon uitgroeien tot een volwaardig grondwettelijk hof, indien het er zou in slagen geloofwaardig te blijven bij het vervullen van zijn zeer delicate opdracht.

De Vice-Eerste Minister antwoordt tevens op een tweede punt van kritiek in verband met het ontwerp.

Waarom besloot de Regering niet tot invoering van een toetsingsbevoegdheid met betrekking tot alle artikelen van de Grondwet?

Volgens de Vice-Eerste Minister zou uitbreiding van het toetsingsrecht moeilijkheden opleveren daar vele grondwetsartikelen opgesteld zijn door een grondwetgever die juist elke vorm van rechterlijke toetsing van de wetten en decreten aan de Grondwet afwees.

De Regering wil bijgevolg in de Grondwet artikelen invoegen die minder bondig zijn dan die welke er thans in vermeld staan, tenminste voor alles wat betrekking heeft op de fundamentele rechten en vrijheden van de Belgen.

Een Grondwet die hierover duidelijker is, zou een betere rechterlijke toetsing mogelijk maken.

Le Ministre des Réformes institutionnelles (N) répond à l'intervenant qu'il s'accorde sur l'historique de la Cour d'arbitrage.

Le Ministre reconnaît que les cours constitutionnelles peuvent être composées différemment selon le rôle qu'elles sont appelées à jouer au sein des différents systèmes.

Mais il s'indique, selon lui, qu'en Belgique le contrôle de la constitutionnalité des lois et décrets soit fait par la Cour d'arbitrage.

Le Vice-Premier Ministre souligne que le Parlement belge a toujours été réticent à confier le contrôle de la constitutionnalité à des juridictions de l'ordre judiciaire ou à une juridiction suprême.

L'originalité, selon lui, de la Cour d'arbitrage, vient précisément de sa composition puisque sont réunis, en son sein, d'anciens membres de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et d'anciens parlementaires.

C'est cette composition mixte qui a, sans doute, facilité l'adoption par le Parlement d'une législation assurant un contrôle de constitutionnalité, fût-il, jusqu'à présent, très partiel.

Selon le Vice-Premier Ministre, le Parlement acceptera plus aisément que ce soit la Cour d'arbitrage, à raison de sa composition, qui assure le contrôle de constitutionnalité.

Il rappelle qu'au moment même de la mise en place de la Cour d'arbitrage, il avait souligné que si cette Cour réussissait à assurer son crédit dans l'exécution des tâches très délicates qui lui étaient confiées, elle aurait sans doute vocation à devenir une cour constitutionnelle à part entière.

Le Vice-Premier Ministre répond, par ailleurs, à une seconde critique qui a été adressée au projet.

Pourquoi, en effet, le Gouvernement n'a-t-il pas, dès lors, décidé d'instaurer un contrôle de constitutionnalité portant sur tous les articles de la charte fondamentale?

Selon le Vice-Premier Ministre, l'extension d'un tel contrôle susciterait des difficultés à raison de ce que, selon lui, plusieurs des articles de la Constitution ont été écrits et rédigés par un constituant qui se refusait précisément à tout contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois et décrets.

Le Gouvernement envisage, dès lors, d'insérer dans la Constitution des articles moins lapidaires que ceux qui y figurent à l'heure actuelle, du moins, pour tout ce qui a trait aux libertés et droits fondamentaux des Belges.

Une Constitution plus explicite en la matière serait donc de nature à permettre un meilleur contrôle juridictionnel.

Wat de bevoegdheid van het Hof betreft, acht de Vice-Eerste Minister het nuttig in § 2, 3°, te vermelden dat de toetsing van de grondwettigheid betrekking zal hebben op de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel van de artikelen « van de Grondwet » die de wet bepaalt.

Hij vraagt zich overigens af of de woorden in het voorlaatste lid van het enig artikel van het regeringsontwerp « door een ieder » wel hetzelfde betekenen als de woorden « *par toute personne* ».

Verscheidene leden antwoorden dat die woorden in het Nederlands en in het Frans hetzelfde betekenen en dat de tekst dus niet mag worden gewijzigd.

Ten slotte wijst de Vice-Eerste Minister erop dat door in artikel 107ter een § 2 (nieuw) in te voegen, de wet van 1983 aangepast zal moeten worden. De Regering zal een wetsontwerp indienen tegen de opening van het nieuwe parlementaire jaar in oktober.

**

Er wordt een discussie gehouden over de draagwijdte van de bepalingen in het derde lid van § 2 van het ontwerp.

Een commissielid vraagt wat de strekking is van het begrip « belang ». De Vice-Eerste Minister wijst erop dat dit begrip dezelfde strekking heeft als die welke eraan wordt verleend in de rechtspraak van de Raad van State, die nu duidelijk vast ligt.

De Commissie is het eens over de inhoud van het begrip belang.

Een spreker vraagt zich af wat de gevolgen zijn van de nieuwe tekst.

Het lid merkt op dat volgens de Regering het nieuwe artikel 107ter niets wijzigt aan het bestaande recht van de Regering en de Executieven om zich tot het Arbitragehof te wenden op basis van de wet van 1983.

Hij vraagt daarop of de Ministerraad wel een persoon is in de zin van de nieuwe bepaling van artikel 107ter.

Een ander lid antwoordt dat volgens artikel 3 van de wet van 1983 een beroep tot vernietiging bij het Hof aanhangig moet worden gemaakt door middel van een verzoekschrift dat ondertekend wordt door de Eerste Minister, door een lid van de betrokken Executieve of door de Voorzitter van een wetgevende vergadering.

Telkens wordt het beroep dus aanhangig gemaakt door een persoon in de zin van het nieuwe artikel 107ter.

En ce qui concerne la saisine de la Cour, le Vice-Premier Ministre pense qu'il serait utile de préciser au 3°, du paragraphe 2, que ce contrôle de constitutionnalité portera sur la violation par la loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis des articles « de la Constitution » que la loi détermine.

Il se demande, par ailleurs, si le terme « *door eenieder* » est bien l'équivalent du terme français « par toute personne » qui figure à l'avant-dernier alinéa de l'article unique du projet gouvernemental.

Plusieurs membres de la Commission répondent que la signification des termes français et néerlandais qui sont utilisés dans le texte du projet est identique et qu'il ne convient pas de modifier le texte du projet.

Le Vice-Premier Ministre souligne enfin, qu'à raison de l'insertion dans l'article 107ter du nouveau paragraphe 2, la loi de 1983 devra être revue. Le Gouvernement déposera un projet de loi pour la rentrée parlementaire d'octobre.

**

Un débat est intervenu à propos de la portée des dispositions figurant au troisième alinéa du § 2 du projet.

Répondant à un commissaire qui s'était interrogé sur le contenu de la notion d'intérêt, le Vice-Premier Ministre a tout d'abord indiqué que ce terme a la portée que lui donne la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui est actuellement bien fixée.

La Commission s'accorde sur cette acception de la notion d'intérêt.

Un intervenant s'interroge sur les conséquences qu'il conviendrait de tirer du texte nouveau.

Le commissaire fait remarquer que le Gouvernement semble considérer que le nouveau 107ter ne modifierait pas le droit qu'ont actuellement sur la base de la loi de 1983 le Gouvernement et les Exécutifs de saisir la Cour d'arbitrage.

L'intervenant pose la question : « Le Conseil des Ministres est-il bien une personne au sens où l'on peut l'entendre en lisant la nouvelle disposition de l'article 107ter en projet ? »

Un autre membre lui répond que l'article 3 de la loi de 1983 exige que le recours en annulation soit introduit par requête écrite signée par le Premier Ministre ou par le membre de l'Exécutif concerné, ou encore par le Président d'une assemblée législative.

C'est donc chaque fois une « personne » (au sens de l'article 107ter nouveau) qui introduit le recours.

Volgens de Vice-Eerste Minister sluit de ontwerp-tekst van artikel 107^{ter} niet uit dat de Ministerraad het recht heeft om een beroep tot vernietiging in te stellen.

Een ander commissielid is het met die zienswijze evenwel niet eens.

Volgens de Minister van Institutionele Hervormingen zou de formulering « ieder die doet blijken van een belang » in artikel 107^{ter} zowel slaan op een natuurlijke persoon als op een rechtspersoon en dus ook op een Executieve of een Regering.

De Regering beschouwt de Regering en de Executieven dus als « personen » ?

Spreker meent dat dit een verkeerde opvatting is.

Toen een partij voor het Arbitragehof een beroep ingesteld door de Executieve van de Vlaamse Raad heeft betwist omdat die Executieve geen persoon zou zijn en dat het beroep dus ingesteld had moeten worden namens de Vlaamse Gemeenschap, heeft het Arbitragehof besloten dat de wet zelf bepaald had dat alleen de Executieven bevoegd zouden zijn om een beroep in te stellen, waarbij die Executieven niet optreden als persoon maar als orgaan met een specifieke opdracht vanwege de wetgever.

Overigens heeft het Arbitragehof herhaaldelijk verklaard dat de Executieven niet moesten doen blijken van enig belang omdat dit belang vermoed werd door door de wet.

Bijgevolg betekent de tekst voorgesteld door de Regering dat de rechtstoestand die bestaat op grond van de wet van 1983, gewijzigd wordt. In de tekst is er geen sprake meer van aan de Ministerraad en de Executieven een specifiek recht van adieren te verlenen.

De Minister van Institutionele Hervormingen antwoordt dat hij zich niet verzet tegen een wijziging van de formulering. Maar hij gaat ervan uit dat de Ministerraad een beroep zal instellen in naam van de Staat, en de Executieve in naam van haar Gemeenschap en haar Gewest. Hij verklaart dat de Regering en de Executieven steeds van een belang zullen kunnen doen blijken wanneer zij beroep instellen.

Op grond van artikel 107^{ter}, zoals voorgesteld, zal het Arbitragehof voortaan ongetwijfeld moeten nagaan of de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten van een belang kunnen doen blijken wanneer zij zich tot het Hof wenden met een beroep tot vernietiging.

Maar de Minister van Institutionele Hervormingen onderstreept dat de Regering en de Executieven dat belang steeds zullen kunnen bewijzen, aangezien zij kunnen beweren hun grondwettelijke bevoegdheden te verdedigen.

Selon le Vice-Premier Ministre, le texte de l'article 107^{ter} en projet n'exclut donc pas le droit du Conseil des Ministres d'introduire un recours en annulation.

Un autre commissaire conteste cette façon de voir.

Le Ministre des Réformes institutionnelles, souligne-t-il, affirme que lorsque le texte de l'article 107^{ter} traite de « toute personne justifiant d'un intérêt », il vise aussi bien une personne physique qu'une personne morale et donc n'importe quel Exécutif ou Gouvernement.

Le Gouvernement considère donc le Gouvernement et les Exécutifs comme des « personnes » ?

Selon ce commissaire, cette conception est erronée.

En effet, lorsqu'une partie a contesté devant la Cour d'arbitrage un recours introduit par l'Exécutif du *Vlaamse Raad*, au motif que cet Exécutif n'était pas une personne et qu'il aurait donc fallu que le recours soit introduit au nom de la Communauté flamande, la Cour d'arbitrage a décidé que c'était la loi elle-même qui avait décidé que les Exécutifs seuls, auraient compétence pour introduire le recours, Exécutifs n'agissant non pas en tant que personne mais en tant qu'organe ayant reçu une mission spécifique du législateur.

Par ailleurs, la Cour d'arbitrage, à plusieurs reprises, a déclaré que les Exécutifs n'avaient pas l'obligation de justifier d'un intérêt car celui-ci était présumé par la loi.

En conséquence, si l'on s'en tient au texte proposé par le Gouvernement, il faut bien voir que la situation juridique qui existe sur la base de la loi de 1983, est modifiée. Il n'est plus question dans le texte de donner un droit de saisine spécifique au Conseil des Ministres et aux Exécutifs.

Le Ministre des Réformes institutionnelles répond qu'il ne s'oppose pas à ce que la formulation soit modifiée. Mais il considère que le Conseil des Ministres introduira le recours au nom de l'Etat, et l'Exécutif au nom de sa Communauté et Région. Il déclare que le Gouvernement et les Exécutifs pourront toujours justifier d'un intérêt lorsqu'ils introduiront un recours.

Sans doute, sur la base de l'article 107^{ter} tel qu'il est proposé, la Cour d'arbitrage devra-t-elle désormais vérifier si l'Etat, les Communautés et les Régions justifient d'un intérêt lorsqu'elles introduisent des recours en annulation devant elle.

Mais le Ministre des Réformes institutionnelles souligne que le Gouvernement et les Exécutifs pourront toujours justifier d'un intérêt à agir, au motif qu'ils entendent défendre leurs compétences constitutionnelles.

De Minister wenst dat deze uitleg in het verslag wordt opgenomen.

Een commissielid betwist de gegrondheid van het betoog van de Minister. Het lijdt geen twijfel, zegt hij, dat wanneer een beroep tot vernietiging wordt ingesteld om de bevoegdheden van de eisende partij te verdedigen, die partij uiteraard geen moeilijkheden zal hebben om haar belang bij de zaak te bewijzen.

Maar het probleem ligt enigszins anders wanneer een Regering of een Executieve zich tot het Arbitragehof wendt, niet om grondwettelijke bevoegdheden te verdedigen die een andere instantie zich aanmatigt, maar om de naleving van grondwetsregels te verzekeren en daartoe de vernietiging vordert van een decreet of een wet die een inbreuk vormen op deze regels.

In dat geval is de Executieve niet meer « persoonlijk » betrokken bij de schending van de Grondwet door een andere instantie. Men moet zich dan ook de volgende vraag stellen : Is de wil om de grondwetsbepalingen te doen naleven een « belang » in de zin die de Raad van State aan dat begrip geeft ? Daar kan met reden aan getwijfeld worden.

Volgens de formulering van artikel 107ter lijkt het duidelijk dat de wil van een eiser om de bepalingen van de Grondwet te doen naleven, niet *a priori* kan worden beschouwd als een « belang ».

Aanvaardt men bijgevolg dat de Executieven en de Regering bij het Arbitragehof een beroep tot vernietiging kunnen instellen op andere gronden dan de schending van de regels inzake bevoegdheidsverdeling, dan zal het nodig zijn dat de tekst van de Grondwet een onderscheid maakt tussen de eisers die van een belang moeten doen blijken en de anderen, zoals de Regering en de Executieven, die deze verplichting niet hebben.

Volgens de uitleg die aan de tekst wordt gegeven, is het duidelijk dat de Executieven er eigenlijk geen belang bij hebben de vernietiging te vorderen van een wetgeving die geen inbreuk vormt op hun bevoegdheden.

Verscheidene sprekers onderstrepen dat de Regering en de Executieven een beroep tot vernietiging moeten kunnen instellen op grond van de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet.

De Commissie acht het dus onontbeerlijk dat in de tekst van de Grondwet een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende personen die een zaak bij het Arbitragehof aanhangig kunnen maken.

De Grondwet moet dus bepalen dat de Regering en de Gewest- en Gemeenschapsexecutieven niet van een belang zullen moeten doen blijken. Er zal echter wel bepaald moeten worden dat alle andere personen juist wel van een belang moeten doen blijken.

Zoals een commissielid heeft onderstreept is dat onderscheid des te meer noodzakelijk omdat, naar

Le Ministre souhaite que cette interprétation soit consignée dans le rapport.

Un commissaire conteste le bien-fondé de l'intervention du Ministre. Certes, affirme-t-il, il n'est pas douteux que lorsqu'un recours en annulation est introduit pour défendre les compétences de la partie requérante, celle-ci n'a guère de difficulté à prouver d'un intérêt à agir.

Mais le problème peut se poser différemment lorsqu'un Gouvernement ou un Exécutif intervient non pas pour défendre des compétences constitutionnelles usurpées par un autre pouvoir mais pour assurer le respect des règles constitutionnelles en poursuivant l'annulation d'un décret ou d'une loi qui les auraient enfreintes.

En ce cas, l'Exécutif n'est plus concerné si l'on peut dire personnellement par la violation commise par un autre pouvoir. On doit dès lors se poser la question : La volonté de faire respecter les dispositions constitutionnelles représente-t-elle un « intérêt » au sens que le Conseil d'Etat donne à cette notion ? C'est assurément douteux.

Selon le libellé de l'article 107ter, il paraît certain que tout requérant ne justifie pas *a priori* d'un « intérêt » à agir, par le simple fait qu'il entend faire respecter les stipulations constitutionnelles.

Dès lors, si l'on entend que les Exécutifs et le Gouvernement puissent intervenir devant la Cour d'arbitrage pour introduire des recours en annulation fondés sur d'autres moyens que ceux tirés de la violation des règles répartitrices de compétences, il faudra que le texte constitutionnel marque la différence entre les requérants qui doivent justifier d'un intérêt et ceux qui, tels le Gouvernement et les Exécutifs, ne le doivent pas.

Or, selon le sens qui est donné au texte, il est clair qu'en soi les Exécutifs n'ont pas d'intérêt à postuler l'annulation d'une législation qui n'empiète pas sur leur compétence.

Plusieurs intervenants soulignent qu'il est important que le Gouvernement et les Exécutifs puissent introduire des recours en annulation sur la base des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

La Commission estime donc indispensable de marquer dans le texte constitutionnel des distinctions entre les différentes personnes susceptibles de saisir la Cour d'arbitrage.

Cette distinction est d'autant plus nécessaire que le Gouvernement et les Exécutifs des Régions et des Communautés n'auront pas à faire preuve d'un intérêt. Par contre, il faudra prévoir que toutes les autres personnes auront au contraire à en justifier.

Cette distinction est d'autant plus nécessaire que comme un commissaire l'a souligné, il sera sans doute

analogie van wat bestaat bij het Europese Hof voor de rechten van de mens, er een instantie zou moeten zijn die het beroep onder de loep neemt en eventueel afwijst op grond van onontvankelijkheid of om andere redenen.

De tekst van het ontwerp wordt dus gewijzigd.

Een commissielid stelt een nieuwe formulering voor die de goedkeuring van de Commissie wegdraagt. De nieuwe tekst luidt als volgt :

« De zaak wordt bij het Hof aanhangig gemaakt door iedere bij wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang of, prejudicieel, door ieder rechtscollege. »

Het mondeling amendement wordt gewijzigd ten einde de Franse tekst te doen overeenstemmen met de Nederlandse tekst.

De definitieve formulering die door de Commissie wordt aangenomen, luidt als volgt : « De zaak kan bij het Hof aanhangig worden gemaakt door iedere bij wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang of, prejudicieel, door ieder rechtscollege. »

De tekst wordt eenparig goedgekeurd.

Een lid dient een amendement in, luidende :

« Artikel 107ter, § 2, van de Grondwet te vervangen als volgt :

« § 2. Er bestaat voor geheel België een Grondwettelijk Hof, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald.

Dit Hof doet, bij wege van arrest, uitspraak over :

- 1. de in § 1 bedoelde conflicten;*
- 2. de toepassing van de Grondwet.*

Het Hof wordt gevat, hetzij door een ieder die doet blijken van een belang of door een rechtscollege ten prejudiciële titel. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Een fundamentele verantwoording tot instelling van een Grondwettelijk Hof vinden we onder meer terug in het C.V.P.-kiesplatform van november 1987 : « De rechtsstaat moet worden geëerbiedigd. De Grondwet is de hoogste rechtsnorm in ons land. Daarom moet het Arbitragehof worden omgevormd tot een Grondwettelijk Hof dat kan waken over de naleving van de Grondwet. »

Als gevolg van de invoering van het Grondwettelijk Hof komen de punten 2 en 3 in het tweede lid te vervallen.

In het derde lid heft dit amendement de ingebouwde beperking op : het Grondwettelijk Hof moet

indispensable de prévoir à l'instar de ce qui existe au sein de la Cour européenne des Droits de l'homme, des instances qui filtreraient les recours et les écarteraient pour cause d'irrecevabilité ou pour d'autres motifs.

Le texte du projet est donc remanié.

Un commissaire propose une nouvelle formulation qui recueille l'adhésion de la Commission : le nouveau texte est libellé comme suit :

« La Cour est saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ainsi qu'à titre préjudiciel, par une juridiction. »

L'amendement oral est modifié afin de mettre le texte français en concordance avec le texte néerlandais.

La mouture définitive retenue par la commission est la suivante : « La Cour peut-être saisie, par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par une juridiction » (en néerlandais door, door/of - en français par, par/ou).

Le texte est adopté à l'unanimité.

Un commissaire dépose un amendement. Cet amendement est libellé comme suit :

« L'article 107, § 2, de la Constitution est remplacé par la disposition suivante :

« § 2. Il y a pour toute la Belgique une Cour constitutionnelle dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.

Cette Cour statue par voie d'arrêt sur :

- 1. les conflits visés au § 1^{er};*
- 2. l'application de la Constitution.*

La Cour est saisie soit par toute personne justifiant d'un intérêt ou par une juridiction à titre préjudiciel. »

Cet amendement est justifié comme suit :

« Une raison fondamentale de créer une Cour constitutionnelle figure notamment dans la plateforme électorale de novembre 1987 du C.V.P. : « L'Etat de droit doit être respecté. La Constitution est la norme juridique suprême de notre pays. Aussi la Cour d'arbitrage doit-elle être transformée en une Cour constitutionnelle qui puisse veiller au respect de la Constitution. » (Traduction.)

L'institution de la Cour constitutionnelle rend sans objet les points 2 et 3 du deuxième alinéa.

Le présent amendement supprime la restriction contenue au troisième alinéa : la Cour constitution-

namelijk gevat kunnen worden door én een ieder die doet blijken van een belang én door een rechts-college ten prejudiciële titel.

Tenslotte moet zowel de samenstelling, de bevoegdheid als de werking soepel aan de noodwendigheden kunnen worden aangepast bij een eenvoudige meerderheid. »

De indiener van het amendement verklaart dat de Regering een systeem wil invoeren dat in feite een twijfelachtig compromis inhoudt tussen de voor- en de tegenstanders van een Grondwettelijk Hof.

In het regeringsontwerp wordt duidelijk verwezen naar het Arbitragehof.

Dat geschiedt echter niet zomaar, want men wil als Arbitragehof doen doorgaan wat in feite een echt Grondwettelijk Hof moet worden.

Ook in de Verenigde Staten bestaat er een Grondwettelijk Hof, maar vreemd genoeg vallen de taken daarvan precies samen met die van ons Arbitragehof.

In wezen wil de Regering wel degelijk een Grondwettelijk Hof instellen en geen Arbitragehof meer, waarvan de voornaamste taak bestaat in het geven van oplossingen voor de conflicterende standpunten van de wetgevers over de grenzen van hun respectieve bevoegdheden.

Verder stelt het lid vast dat de Regering maar half werk doet, omdat zij in een eerste fase de toetsing van wetten en decreten beperkt wil zien tot de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet.

Dat is volgens hem ontoelaatbaar want op die manier voert men een hiërarchie in tussen de artikelen van de Grondwet die voor toetsing in aanmerking komen en de andere die daarvoor niet in aanmerking komen.

In feite blijft de Regering verdeeld over de mogelijkheid om wetten en decreten te toetsen aan de Grondwet en voert zij een fundamentele tegenstrijdigheid binnen de taken die het Arbitragehof te vervullen zal krijgen.

Het bepaalde in § 2, punt 2°, van het nieuwe artikel kan enkel worden verklaard vanuit de politieke pressie van een regeringspartner die de overdracht van bevoegdheden inzake onderwijs van de Staat naar de Gemeenschappen alleen heeft aanvaard onder de stringente voorwaarde dat een rechterlijke toetsing gewaarborgd zou worden.

Volgens spreker moet men ofwel alles aannemen ofwel niets veranderen, want anders roept men onaanvaardbare discriminaties in het leven bij de bescherming van de rechten en vrijheden.

nelle doit pouvoir être saisie par toute personne justifiant d'un intérêt, de même que, à titre préjudiciel, par une juridiction.

Enfin, la composition, la compétence et le fonctionnement de la Cour doivent pouvoir être adaptés avec souplesse aux nécessités, et ce à la majorité simple. »

L'auteur de l'amendement déclare que le Gouvernement veut bâtir un système qui, en réalité, est un compromis douteux entre les partisans et les adversaires d'une Cour constitutionnelle.

Sans doute fait-on référence dans le projet gouvernemental à la Cour d'arbitrage.

La référence à ce mot n'est pas innocente. On veut maintenir l'appellation de « Cour d'arbitrage » à ce qui, en réalité, deviendra une véritable Cour constitutionnelle.

Aux Etats-Unis, il existe également une Cour constitutionnelle mais paradoxalement les tâches de celle-ci sont précisément celles qui sont actuellement attribuées à notre Cour d'arbitrage.

En réalité, ce que le Gouvernement veut instituer c'est bien une Cour constitutionnelle et non plus une Cour d'arbitrage, dont la tâche essentielle est de départager les législateurs qui se trouvent en conflit quant à la délimitation de leurs compétences respectives.

D'autre part, l'intervenant constate que le Gouvernement ne va pas au bout de sa démarche puisqu'il limite, dans un premier temps, le contrôle constitutionnel des lois et décrets aux seuls articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

Cette limitation est, selon lui, inadmissible car on établit ainsi une sorte de hiérarchie entre les articles de la Constitution qui justifient une protection juridictionnelle et les autres qui en sont dépourvus.

En réalité, le Gouvernement reste divisé sur le contrôle de la constitutionnalité des lois et décrets et il institue une contradiction fondamentale dans les missions que la Cour d'arbitrage devra assumer.

La disposition qui figure au 2°, du § 2, du nouvel article proposé, ne s'explique que par la pression politique d'un partenaire gouvernemental qui n'a accepté le transfert de la compétence de l'enseignement de l'Etat aux Communautés qu'à la stricte condition d'obtenir la garantie d'un contrôle juridictionnel.

Or, constate cet intervenant, il faut vouloir le tout ou ne rien changer, sous peine de créer des discriminations intolérables dans la protection des droits et libertés.

Spreker is verder van mening dat de toetsing van wetten en decreten aan artikel 6*bis* van de Grondwet, in wezen ook aanleiding kan geven tot toetsing van de grondwettigheid van bepalingen waarop § 2, 2°, niet doelt.

Ten slotte stelt spreker vast dat het Arbitragehof door zijn huidige samenstelling niet kan inspelen op de nieuwe taken waarmee men het wil belasten.

Men zou een Grondwettelijk Hof moeten instellen dat is aangepast aan de nieuwe specifieke taken waarmee dat hoog rechtscollege zal worden belast.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) herhaalt de argumenten die hij reeds heeft gebruikt als antwoord op vorige opmerkingen.

Hij is van oordeel dat het Arbitragehof door zijn samenstelling meer dan andere colleges de aangewezen instantie is voor het toetsen van de grondwettigheid, een zaak die tot op heden uitsluitend tot de bevoegdheid van de parlementaire assemblees behoorde.

Verder kan hij niet akkoord gaan met de opmerking dat de Regering een hiërarchie instelt tussen de verschillende artikelen van de Grondwet met het argument dat zij in een eerste stadium de rechterlijke toetsing uitsluitend zou beperken tot de artikelen 6, 6*bis* en 17.

De Regering wil in geen enkel opzicht een hiërarchie invoeren tussen de verschillende grondwetsartikelen.

Wel wil zij een systeem invoeren waarbij de decreten en wetten getoetst kunnen worden aan alle artikelen van de Grondwet. De Vice-Eerste Minister herinnert er evenwel aan dat tal van artikelen van de Grondwet werden opgesteld in een tijd toen er nog geen sprake was van de mogelijkheid om wetten te laten toetsen aan de Grondwet.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen haalt als voorbeeld artikel 17 aan. In zijn huidige vorm zou dat geen echte toetsing toelaten : daarvoor is die bepaling te bondig.

Met de nieuwe lezing die de Regering voorstelt, kan die toetsing immers veel zorgvuldiger worden uitgevoerd.

De Commissie gaat over tot de stemming over het amendement.

Het amendement wordt verworpen met 16 tegen 5 stemmen.

L'intervenant formule une autre remarque, Il estime que le contrôle de la conformité des lois et décrets à l'article 6*bis* de la Constitution permettra, en fait, de provoquer un contrôle de constitutionnalité à l'égard des dispositions qui ne sont pas visées au 2° du § 2.

Enfin, l'intervenant constate que la Cour d'arbitrage, de par sa composition actuelle, n'est pas adaptée aux nouvelles fonctions qu'on veut lui faire assumer.

Il faudrait créer une Cour constitutionnelle adaptée aux tâches spécifiques nouvelles qui seront confiées à cette haute juridiction.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) répond à l'intervenant en invoquant les arguments qu'il avait déjà développés en réponse à une intervention antérieure.

Il estime que la Cour d'arbitrage de par sa composition, est plus qualifiée que d'autres instances pour assurer le contrôle de constitutionnalité qui, jusqu'à présent, était réservé aux assemblees parlementaires.

D'autre part, il n'accepte pas l'objection selon laquelle le Gouvernement établirait une hiérarchie entre les divers articles de la Constitution au motif qu'il limiterait dans une première phase, le contrôle juridictionnel aux seuls articles 6, 6*bis* et 17.

Le Gouvernement n'entend donc nullement établir une hiérarchie entre les différents articles de la Constitution.

Il a l'intention d'instaurer un contrôle juridictionnel des décrets et des lois au regard de l'ensemble des articles de la Constitution. Mais le Vice-Premier Ministre rappelle que nombre d'articles de la Constitution ont été rédigés par le constituant à une époque où il n'était pas question d'instaurer un contrôle juridictionnel de la conformité des lois à la Charte fondamentale.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles donne l'exemple de l'article 17. Dans sa forme actuelle, il n'aurait pas permis un véritable contrôle juridictionnel : à raison de la concision de cette disposition.

La formulation nouvelle apportée par le Gouvernement permettra en effet un contrôle infiniment plus précis.

La Commission passe au vote de l'amendement précité.

L'amendement est rejeté par 16 voix contre 5.

De voorzitter brengt het eerste subsidiair amendement op het vorige amendement in bespreking. Het luidt als volgt :

« Letter A, § 2, derde lid, te vervangen als volgt :

« Het Hof wordt gevat door een ieder die doet blijken van een belang of door een rechtscollege ten prejudiciële titel. »

Het subsidiair amendement wordt verantwoord als volgt :

« Door de woorden « hetzij... hetzij » te gebruiken in de door de Regering voorgestelde tekst, wordt uitgesloten dat het Hof tegelijkertijd over een zelfde zaak gevat wordt door een persoon die doet blijken van een belang én door een rechtscollege.

Het begrip « hetzij », zoals ook het Franse begrip « soit », heeft een « uit-sluitende » waarde : de keuze moet gemaakt worden tussen de ene ofwel de andere mogelijkheid. »

Het eerste subsidiair amendement wordt verworpen met 16 tegen 5 stemmen.

Het commissielid verdedigt het tweede subsidiair amendement. Dit amendement beoogt het vierde lid van § 2 te doen vervallen. Het wordt verantwoord als volgt :

« De democratische spelregels bepalen dat een voorstel wordt goedgekeurd wanneer de meerderheid van degenen die kunnen beslissen, zich akkoord verklaren met het voorstel. Met « meerderheid » wordt dan steeds een gewone, mathematische meerderheid bedoeld.

Sommige omstandigheden kunnen een bijzondere meerderheid rechtvaardigen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de wijziging van een Grondwet die de juridische basisakte voor de institutionele structuren van een land is en de grondrechten van de burgers bevat.

Dit procédé kan ook — zoals in België het geval is — aangewend worden om te vermijden dat de democratische rechten van een belangrijke minderheid gekrenkt zouden worden door wetten aan te nemen of te wijzigen met een relatief eenvoudig te behalen meerderheid.

Het stelsel van de bijzondere meerderheid mag echter in geen geval worden aangewend om te pas en te onpas de democratische meerderheid buiten spel te zetten door een echt blokkeringsstelsel in te bouwen.

In onze Grondwet en vooral in de wijzigingen die de Regering ons voorlegt, wordt dit systeem al te vaak en op een onnodige en onnuttige wijze misbruikt.

Dit is zo het geval in littera A dat artikel 107ter wil wijzigen, vooral door in België een Arbitragehof

Le président met en discussion un premier amendement subsidiaire à l'amendement susmentionné, qui est libellé comme suit :

« Remplacer le littera A, § 2, troisième alinéa, par la disposition suivante :

« La Cour est saisie par toute personne justifiant d'un intérêt ou par une juridiction à titre préjudiciel. »

L'amendement subsidiaire est justifié comme suit :

« En employant la tournure « soit... soit », le texte proposé par le Gouvernement exclut que la Cour puisse être suivie d'une même affaire à la fois par une personne justifiant d'un intérêt et par une juridiction.

Le terme « soit », comme le terme néerlandais « hetzij », a un sens exclusif : il impose un choix entre l'une et l'autre possibilité. »

Le premier amendement subsidiaire est rejeté par 16 voix contre 5.

Le commissaire défend le second amendement subsidiaire. Cet amendement tend à supprimer le quatrième alinéa du § 2. Il est justifié comme suit :

« Les règles du jeu démocratique veulent qu'une proposition soit adoptée lorsque la majorité de ceux qui peuvent décider marquent leur accord sur la proposition. Ainsi entend-on toujours par « majorité » une majorité ordinaire, mathématique.

Certaines circonstances peuvent justifier une majorité spéciale. C'est, par exemple, le cas pour modifier une Constitution, qui est l'acte juridique de base des structures institutionnelles d'un pays et qui contient les droits fondamentaux des citoyens.

Ce procédé peut également — comme c'est le cas en Belgique — être utilisé pour éviter que les droits démocratiques d'une minorité importante ne soient brimés par l'adoption ou la modification de lois à une majorité relativement simple à obtenir.

Le système de la majorité spéciale ne peut toutefois en aucun cas être utilisé pour mettre hors jeu à tout propos la majorité démocratique en prévoyant un véritable système de blocage.

Ce système est utilisé trop souvent et de manière superflue et inutile dans notre Constitution et, surtout, dans les modifications que le Gouvernement nous propose.

C'est notamment le cas au littera A, qui entend modifier l'article 107ter, principalement en créant en

op te richten en door aan dit Hof de drievoudige opdracht te geven om bij wege van arrest uitspraak te doen over :

« 1. de in § 1 bedoelde conflicten;

2. de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel, van de artikelen 6, 6bis en 17;

3. de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel, van de artikelen die de wet bepaalt. »

Zowel de oprichting en als de bevoegdheidsuitbreiding zouden met een bijzondere meerderheid aangenomen moeten worden. Hier is het ongewenst en democratisch verkeerd een bijzondere meerderheid op te leggen. »

Het commissielid merkt op dat bijzondere meerderheden slechts verantwoord zijn in bepaalde omstandigheden.

Het commissielid kan aanvaarden dat men zijn toevlucht neemt tot bijzondere meerderheden, b.v. voor een wijziging van de Grondwet of om te verhinderen dat de democratische rechten van een belangrijke minderheid in gevaar worden gebracht door het aannemen van wetten bij eenvoudige meerderheid.

Het systematisch gebruik maken van het stelsel van de bijzondere meerderheden kan erop wijzen dat men de rechten van de meerderheid wil lam leggen.

Het tweede subsidiair amendement wordt verworpen met 16 tegen 5 stemmen.

Een ander commissielid wijst vervolgens op het onsamenhangend karakter van de institutionele hervormingen die door de Regering worden voorgesteld.

Het kwam er voor de Regering op aan bij de opdracht van de onderwijsbevoegdheid van de Staat naar de Gemeenschappen garanties in te bouwen voor een aarzelande partner, door welbepaalde toegevingen te doen.

De bedoeling van de Regering was niet de rechten van de burger beter te waarborgen. In werkelijkheid ging het om een politieke koehandel.

Het commissielid merkt eveneens op dat er eerst een volwaardig Grondwettelijk Hof zal zijn op het ogenblik dat alle door de Grondwet gewaarborgde vrijheden en rechten ook werkelijk getoetst zullen kunnen worden.

De Staatssecretaris voor Onderwijs kan met de vorige spreker niet akkoord gaan.

Hij is van mening dat het regeringsontwerp juist leidt tot de instelling van een Grondwettelijk Hof en dat het meer waarborgen inhoudt voor de persoonlijke rechten.

Belgique une Cour d'arbitrage et en confiant à celle-ci la triple mission de statuer par voie d'arrêt sur :

« 1. les conflits visés au § 1^{er};

2. la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis, des articles 6, 6bis et 17;

3. la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis, des articles que la loi détermine. »

La création de la Cour comme l'extension de ses compétences devraient être adoptées à une majorité spéciale. En l'espèce, il est inopportun et faussement démocratique d'imposer une majorité spéciale. »

Le commissaire fait remarquer que le recours aux majorités spéciales ne peut être justifié que par des circonstances particulières.

Le commissaire peut admettre que l'on recoure à des majorités spéciales par exemple en cas de modification de la Constitution ou pour empêcher que les droits démocratiques d'une importante minorité ne soient mis en péril par des lois votées à la majorité simple.

Toutefois, le recours systématique à des majorités spéciales peut s'analyser en une volonté de paralyser les droits de la majorité.

Le second amendement subsidiaire est rejeté par 16 voix contre 5.

Un autre commissaire intervient alors pour souligner l'incohérence des réformes institutionnelles proposées par le Gouvernement.

Il s'est agi pour ce dernier de garantir, à un partenaire réticent, le transfert de la compétence d'enseignement de l'Etat aux Communautés, par des concessions bien délimitées.

L'optique du gouvernement n'a pas été d'accroître les garanties aux droits des citoyens. Il s'est agi en réalité d'un marchandage politique.

Le commissaire souligne aussi qu'il n'y aura de véritable Cour constitutionnelle qu'à partir du moment où toutes les libertés et tous les droits garantis par la Constitution pourront faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif.

Le Secrétaire d'Etat à l'Education nationale n'accepte pas les propos du préopinant.

Il estime, d'une part, que le projet gouvernemental instaure précisément une Cour constitutionnelle et qu'il accroît les garanties des droits individuels.

Hij voegt er tevens aan toe dat die hervorming onontbeerlijk is geworden nu overwogen wordt het dubbel mandaat af te schaffen.

Voortaan zullen immers in de verschillende wetgevende vergaderingen niet langer dezelfde parlementsleden zitting hebben.

Een lid betreurt dat de Regering de consensus binnen het Schoolpact verbroken heeft en dat één politieke familie niet betrokken werd bij de regeringsonderhandelingen over de overdracht van de onderwijsbevoegdheden.

Hetzelfde lid wijst op de doeltreffendheid van de waarborgen zoals die verwerkt zijn in het akkoord tussen de drie grote politieke families.

Hij onderstreept de moeilijkheden waarmee de burgers geconfronteerd zullen worden wanneer ze de rechten die hun door het nieuwe artikel 107^{ter} worden toegekend, zullen willen afdwingen.

De procedures zullen duur zijn en verschillende jaren in beslag nemen.

**

De Voorzitter legt de volgende amendementen aan de Commissie voor :

ENIG ARTIKEL

« 1. In dit artikel het 2° van letter A te vervangen als volgt :

« 2° de schending door een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 26bis, van de bepalingen van de Grondwet. »

2. In dit artikel het 3° van letter A te doen vervallen. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Hoe meer soorten normen er komen, hoe belangrijker het is dat een Grondwettelijk Hof kan toezien op de volstrekte regelmatigheid van die normen.

Daarom stelt dit amendement voor het Arbitragehof om te vormen tot een volwaardig Grondwettelijk Hof dat erop zal toezien dat de wetten, de decreten of de ordonnances in overeenstemming zijn met de Grondwet. »

Dit amendement wordt verworpen met 15 tegen 5 stemmen.

De Voorzitter brengt de volgende subsidiaire amendementen in bespreking :

« Eerste subsidiair amendement :

« 1. In dit artikel het 2° van letter A te vervangen als volgt :

« 2° de schending door een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 26bis, van de bepalingen van titel II van de Grondwet. »

Il ajoute d'autre part que cette réforme est devenue indispensable à partir du moment où il est envisagé de supprimer le double mandat.

En effet, désormais, ce ne seront plus les mêmes parlementaires qui siégeront dans les différentes assemblées législatives.

Un membre regrette que le Gouvernement ait rompu le consensus qui existait au sein du Pacte scolaire et qu'une famille politique ait été écartée de la négociation gouvernementale sur le transfert des compétences en matière d'enseignement.

Le même commissaire souligne l'efficacité des garanties fondées sur l'accord des trois grandes familles politiques.

Il souligne les difficultés que rencontreront les citoyens lorsqu'ils devront mettre en œuvre les droits qui leur sont accordés par le nouvel article 107^{ter}.

Les procédures seront coûteuses et dureront plusieurs années.

**

Le Président met en discussion les amendements suivants :

ARTICLE UNIQUE

« 1. Au littera A de cet article, remplacer le 2° par la disposition suivante :

« 2° la violation par une loi, un décret ou une règle visés à l'article 26bis, des dispositions de la Constitution. »

2. Au littera A de cet article, supprimer le 3°. »

Il est justifié comme suit :

« Plus le type de norme se diversifie, plus il est essentiel qu'une cour constitutionnelle puisse veiller à la parfaite régularité des normes.

C'est la raison pour laquelle le présent amendement propose de transformer la Cour d'arbitrage en véritable Cour constitutionnelle qui veillera à la constitutionnalité des lois, des décrets ou des ordonnances aux dispositions de la Constitution. »

Cet amendement est rejeté par 15 voix contre 5.

Le Président met en discussion les amendements subsidiaires suivants :

« Premier amendement subsidiaire :

« 1. Au littera A de cet article, remplacer le 2° par la disposition suivante :

« 2° la violation par une loi, un décret ou une règle visés à l'article 26bis des dispositions prévues au titre II de la Constitution. »

2. In dit artikel het 3° van letter A te doen vervallen. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« De door de Regering voorgestelde bepalingen willen het Arbitragehof omvormen tot een Grondwettelijk Hof wat betreft de schending van drie grondwetsartikelen die betrekking hebben op de vrijheidsrechten.

Er is geen enkele reden om het toetsingsrecht van het Arbitragehof te beperken tot die drie artikelen. Decreten of wetten kunnen afbreuk doen aan fundamentele beginselen als de onschendbaarheid van de woning, de vrijheid van vereniging, het briefgeheim, enz. Daarom stellen wij voor het toetsingsrecht van het Arbitragehof uit te breiden tot alle bepalingen die betrekking hebben op de materies geregeld in titel II van de Grondwet. »

Het amendement wordt verworpen met 15 tegen 5 stemmen.

Een tweede subsidiair amendement wordt in bespreking gebracht. Het luidt als volgt :

« Tweede subsidiair amendement :

« In dit artikel het 3° van letter A te doen vervallen. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Naar luid van het 3° zou het toetsingsrecht van het Arbitragehof kunnen worden uitgebreid tot andere artikelen dan die bedoeld in artikel 107ter, § 2, 2°.

Juridisch is het niet aanvaardbaar dat een wet, zelfs aangenomen met een bijzondere meerderheid, de bevoegdheden van het Arbitragehof, die trouwens door de Grondwet zijn bepaald, ingrijpend zou veranderen.

Daarom moeten de bevoegdheden van het Arbitragehof beperkt blijven tot die welke hem zijn toegekend door artikel 107ter, eventueel gewijzigd door de voorstellen van de Regering daarover. Indien men de bevoegdheden van het Arbitragehof wil uitbreiden, dient dat niet via een wet te gebeuren, maar door een wijziging van artikel 107ter. »

Een commissielid merkt op dat de Belgische grondwetgever het bij herhaling heeft mogelijk gemaakt dat een aantal bevoegdheden worden omschreven en uitgebreid door middel van een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

Zo was het niet nodig artikel 107quater van de Grondwet bij deze grondwets hervorming te wijzigen omdat een wijziging van de bevoegdheden van de gewestorganen wordt overgelaten aan een uitvoeringswet die met een bijzondere meerderheid moet worden aangenomen.

2. Au littera A de cet article, supprimer le 3°.

Il est justifié comme suit :

« Les dispositions proposées par le Gouvernement envisagent de transformer la Cour d'arbitrage en une Cour constitutionnelle en ce qui concerne la violation de trois articles de la Constitution qui sont relatifs aux libertés publiques.

Il n'existe aucune raison de limiter le contrôle de la Cour d'arbitrage à ces trois articles. Des décrets ou des lois peuvent porter atteinte à des principes fondamentaux tels que l'inviolabilité du domicile, la liberté d'association, le secret des lettres, etc. C'est la raison pour laquelle on propose d'étendre le contrôle de la Cour d'arbitrage à l'ensemble des dispositions prises dans le cadre des articles figurant au titre II de la Constitution. »

L'amendement est rejeté par 15 voix contre 5.

Un deuxième amendement subsidiaire est mis en discussion. Il est libellé comme suit :

« Deuxième amendement subsidiaire :

« Au littera A de cet article, supprimer le 3°. »

Il est justifié comme suit :

« Au terme du 3°, le contrôle de la Cour d'arbitrage pourrait être étendu à d'autres articles que ceux qui sont indiqués au 107ter, § 2, 2°.

Il n'est juridiquement pas acceptable qu'une loi même à majorité spéciale puisse modifier fondamentalement la compétence de la Cour d'arbitrage qui, par ailleurs, est fixée par la Constitution.

C'est la raison pour laquelle la Cour d'arbitrage ne doit avoir que les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 107ter, éventuellement modifié par les propositions du Gouvernement à cet égard. Si on veut étendre la compétence de la Cour d'arbitrage, il convient non pas de confier ce soin à une loi, mais bien de modifier l'article 107ter. »

Un commissaire fait remarquer que le constituant belge, à plusieurs reprises, a donné à une loi votée à la majorité spéciale le pouvoir de définir et d'étendre un certain nombre de compétences.

C'est ainsi que l'article 107quater de la Constitution, n'a pas dû être modifié à l'occasion de la présente réforme constitutionnelle précisément parce qu'il avait conféré à une loi d'exécution — votée à la majorité spéciale — le pouvoir de modifier les compétences des organes régionaux qu'il prévoit.

De bezwaren van de indieners van het amendement lijken dus door de omstandigheden ingegeven en weinig overtuigend.

De Voorzitter brengt het tweede subsidiair amendement in stemming. Dat amendement wordt verworpen met 16 tegen 5 stemmen.

De Voorzitter brengt vervolgens letter A van het enig artikel in stemming.

Hij merkt op dat de tekst onder letter A door de Commissie op twee punten is gewijzigd :

1. In het 3° worden de woorden « van de Grondwet » ingevoegd na de woorden « de artikelen ».

2. Er zij aan herinnerd dat het derde lid van § 2 wordt gewijzigd als volgt :

« De zaak kan bij het Hof aanhangig worden gemaakt door iedere bij wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang of, prejudicieel, door ieder rechtscollege. »

Omdat in het derde lid van § 2 een verwijzing naar de wet is ingevoegd, acht de Commissie het nodig de tekst van het vierde lid aan te passen. Er wordt dus voorgesteld de tekst te doen luiden als volgt :

« De wetten bedoeld in het eerste lid, in het tweede lid, 3°, en in het derde lid worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid. »

Hierbij merkt een lid op dat de formulering van deze laatste wijziging dubbelzinnig is en in ieder geval ongelukkig. Dubbelzinnig omdat in het 3° van het tweede lid tweemaal verwezen wordt naar de wet. Met de wet waarvan sprake is in het begin van het 3° wordt bedoeld iedere wetgevende akte in het algemeen. Met de wet waarvan sprake is aan het slot van het 3° wordt uitsluitend bedoeld de wet die met een bijzondere meerderheid zal worden aangenomen en enkel een uitbreiding van de toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof beoogt. De formulering is ook ongelukkig omdat de tekst, hoewel niet echt dubbelzinnig aangezien de aandachtige lezer zich niet zal vergissen, toch vrij stuntelig geredigeerd is.

De Voorzitter brengt dan letter A van het enig artikel, aldus gewijzigd, in zijn geheel in stemming. De tekst ervan wordt aangenomen met 16 tegen 5 stemmen.

De bespreking wordt geopend over letter B van het enig artikel.

Op de tekst van letter B worden twee amendementen ingediend.

« A. In de overgangsbepaling voorgesteld onder letter B de woorden « aangenomen overeenkomstig § 2, vierde lid » te doen vervallen. »

« B. In de overgangsbepaling voorgesteld onder letter B het woord « blijft » te vervangen door het

Les objections des auteurs de l'amendement paraissent donc aussi circonstancielles que peu convaincantes.

Le Président met au vote le second amendement subsidiaire. Cet amendement est rejeté par 16 voix contre 5.

Le Président met alors au vote le littera A de l'article unique.

Il fait remarquer que le texte du littera A a été modifié sur deux points par la Commission.

1. Au 3° les mots « de la Constitution » sont insérés après les mots « des articles ».

2. Le troisième alinéa du § 2 est, rappelons-le, modifié comme suit :

« La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction. »

A raison de la référence à la loi introduite dans le troisième alinéa du § 2, la Commission estime indispensable d'adapter le texte du quatrième alinéa. Il est donc proposé de libeller le texte comme suit :

« Les lois visées au premier alinéa, au deuxième alinéa, 3°, et au troisième alinéa sont adoptées à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa. »

A cette occasion un membre fait remarquer que la formulation de cette dernière modification est ambiguë et en tout cas inélégante. Ambiguë, parce que au 3° de l'alinéa 2, on fait référence à deux reprises à la loi. La loi dont il est question au début du 3° vise tout acte législatif en général. La loi dont il est question à la fin du 3° vise exclusivement la législation qui sera votée à majorité spéciale et qui aura exclusivement pour but d'étendre le contrôle constitutionnel de la Cour d'arbitrage. La formule est inélégante par ailleurs parce que, même s'il n'y a pas d'ambiguïté véritable, car tout lecteur attentif ne s'y méprendra pas, il n'en reste pas moins que le texte constitutionnel est rédigé d'une façon peu heureuse.

Le Président met alors au vote l'ensemble du point A de l'article unique, ainsi modifié. Le texte en est adopté par 16 voix contre 5.

La discussion est ouverte sur le littera B de l'article unique.

Le texte du littera B fait l'objet de deux amendements.

« A. Dans la disposition transitoire du littera B, supprimer les mots « et adopté conformément au § 2, alinéa 4. »

« B. Compléter la disposition transitoire proposée au littera B par les mots « , la loi du 2 février

woord « blijven » en tussen het woord « Arbitragehof » en de woorden « van toepassing » in te voegen de woorden « , de wet van 2 februari 1984 betreffende de wedden van de leden, de referendarissen en de griffiers van het Arbitragehof, hun voordracht en benoeming, evenals de smaad en het geweld tegen de leden van dit Hof en de wet van 10 mei 1985 betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten. »

De twee amendementen worden verantwoord als volgt :

« In een amendement op letter A, § 2, vierde lid, betoogden wij dat om democratische redenen de nieuwe wetten die het Arbitragehof oprichten en de bevoegdheden ervan uitbreiden, niet met een bijzondere meerderheid aangenomen mogen worden.

In de overgangsbepaling wordt een verwijzing opgenomen die een bijzondere meerderheid voorschrijft.

Deze dient hier geschrapt te worden.

Door het nieuwe artikel 107ter worden de taak, de werkingen, de bevoegdheden van het Arbitragehof gewijzigd.

Het huidige Arbitragehof wordt echter niet alleen door de wet van 28 juni 1983 geregeld, maar eveneens door de wetten van 2 februari 1984 en 10 mei 1985.

Door alleen te stellen dat de wet van 28 juni 1983 verder van toepassing blijft, wordt minstens de indruk gegeven dat de twee andere wetten niet meer van toepassing zouden zijn. »

Een ander commissielid stelt eveneens voor de verwijzing naar de aanneming van de wet met bijzondere meerderheid te schrappen, niet omdat hij tegen een dergelijke bepaling gekant is, maar omdat de woorden « aangenomen overeenkomstig § 2, vierde lid » overbodig zijn. De eis van de bijzondere meerderheid wordt even voordien al in de tekst geformuleerd, namelijk in het laatste lid van punt A.

De Commissie is nochtans van oordeel dat, rekening houdende met de uiteenlopende interpretaties waartoe de schrapping van het bovengenoemde zinsdeel zou kunnen leiden, de tekst in zijn oorspronkelijke vorm behouden dient te blijven.

Het eerste amendement wordt dus verworpen met 16 tegen 5 stemmen.

Het tweede amendement daarentegen wordt gedeeltelijk in overweging genomen.

De indiener van het amendement merkt op dat in de Regeringstekst wordt verwezen naar de organieke wet van 28 juni 1983, doch dat geen rekening wordt gehouden met de daaropvolgende wetten van 2 februari 1984 en 10 mei 1985, die alle twee vanzelfsprekend van toepassing moeten blijven tijdens de overgangsperiode.

1984 relative aux traitements des membres, des référendaires et greffiers de la Cour d'arbitrage, à leur représentation et nomination, ainsi qu'aux outrages et violences envers les membres de cette Cour et la loi du 10 mai 1985 relative aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage » et remplacer les mots « reste d'application » par « restent d'application. »

Les deux amendements sont justifiés comme suit :

« Dans un amendement au littéra A, § 2, quatrième alinéa, nous avons exposé que, pour des raisons d'ordre démocratique, les nouvelles lois instituant la Cour d'arbitrage et élargissant les compétences de celle-ci ne devaient pas être adoptées à une majorité spéciale.

La disposition transitoire comporte une référence qui prescrit une majorité spéciale.

Elle doit être supprimée.

Le nouvel article 107ter modifie la tâche, le fonctionnement et les compétences de la Cour d'arbitrage.

Or, la Cour d'arbitrage actuelle est régie non seulement par la loi du 28 juin 1983, mais aussi par les lois des 2 février 1984 et 10 mai 1985.

En disant uniquement que la loi du 28 juin 1983 reste d'application, on donne à tout le moins l'impression que les deux autres lois ne seraient plus applicables. »

Un autre commissaire propose également de supprimer la référence au vote de la loi à majorité spéciale, non pas qu'il s'oppose à une telle stipulation. En effet, selon lui, les mots « et adoptée, conformément au § 2, alinéa 4 » sont surabondants. L'exigence du vote à majorité spéciale est en effet précisée, juste avant dans le texte, au dernier alinéa du point A.

La Commission est cependant d'avis, compte tenu des divergences d'interprétation qui pourraient naître de la suppression du membre de phrase visé ci-dessus, de maintenir le texte en son état original.

Le premier amendement est donc rejeté par 16 voix contre 5.

Le second amendement, par contre, est partiellement pris en considération.

L'auteur de l'amendement fait remarquer que le texte gouvernemental fait référence à la loi organique du 28 juin 1983 mais omet des lois subséquentes, celles des 2 février 1984 et 10 mai 1985, et que toutes deux, doivent, bien entendu, demeurer d'application pendant la période transitoire.

Na de bespreking wordt overeengekomen de tekst van het amendement te wijzigen als volgt :

« Tot de inwerkingtreding van de in § 2, eerste lid, bedoelde wet aangenomen overeenkomstig § 2, vierde lid, blijven de wet van 28 juni 1983 (...) en de wet van 10 mei 1985 (...) van toepassing. »

Het amendement wordt in zijn gewijzigde vorm aangenomen bij eenparigheid van de 21 aanwezige leden. Ook littera B wordt met hetzelfde stemmental aangenomen.

Het enige artikel, dat werd gewijzigd zoals hierboven aangegeven, wordt aangenomen met 16 tegen 5 stemmen.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 16 aanwezige leden.

De Rapporteurs,

R. LALLEMAND.

E. LEEMANS.

De Voorzitter,

L. KELCHTERMANS.

Au terme de la discussion, il est convenu d'aménager le texte de l'amendement, qui est modifié comme suit :

« La loi du 28 juin 1983 ... et la loi du 10 mai 1985 ... restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée au § 2, alinéa 1^{er}, et adoptée, conformément au § 2, alinéa 4. »

L'amendement ainsi modifié, est adopté à l'unanimité des 21 membres présents. Le littera B est adopté selon un vote identique.

L'article unique, modifié comme précisé ci-avant, a été adopté par 16 voix contre 5.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 16 membres présents.

Les Rapporteurs,

R. LALLEMAND.

E. LEEMANS.

Le Président,

L. KELCHTERMANS.

TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE

ENIG ARTIKEL

A. Artikel 107ter, § 2, van de Grondwet wordt vervangen als volgt :

« § 2. Er bestaat voor geheel België een Arbitragehof, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald.

Dit Hof doet, bij wege van arrest, uitspraak over :

1° de in § 1 bedoelde conflicten;

2° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel, van de artikelen 6, 6bis en 17;

3° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel, van de artikelen van de Grondwet die de wet bepaalt.

De zaak kan bij het Hof aanhangig worden gemaakt door iedere bij wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang of, prejudicieel, door ieder rechtscollege.

De wetten bedoeld in het eerste lid, in het tweede lid, 3°, en in het derde lid, worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid. »

B. De overgangsbepaling van artikel 107ter van de Grondwet wordt vervangen als volgt :

« Tot de inwerkingtreding van de in § 2, eerste lid, bedoelde wet aangenomen overeenkomstig § 2, vierde lid, blijven de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof en de wet van 10 mei 1985 betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten van toepassing. »

TEXTE ADOPTE
PAR LA COMMISSION

ARTICLE UNIQUE

A. L'article 107ter, § 2, de la Constitution est remplacé par la disposition suivante :

« § 2. Il y a, pour toute la Belgique, une Cour d'arbitrage, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.

Cette Cour statue par voie d'arrêt sur :

1° les conflits visés au § 1er;

2° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis, des articles 6, 6bis et 17;

3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis, des articles de la Constitution que la loi détermine.

La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction.

Les lois visées au premier alinéa, au deuxième alinéa, 3°, et au troisième alinéa, sont adoptées à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa. »

B. La disposition transitoire de l'article 107ter de la Constitution est remplacée par la disposition suivante :

« La loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage et la loi du 10 mai 1985 relative aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée au § 2, alinéa 1er, et adoptée conformément au § 2, alinéa 4. »