

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2018-2019

28 MAART 2019

Voorstel van verklaring tot herziening van diverse bepalingen van de Grondwet

(Ingediend door de heer Rik Daems c.s.)

TOELICHTING

Dit voorstel tot verklaring tot herziening van de Grondwet heeft twee doelstellingen : (1) gevolg geven aan het inleidend verslag op parlementair initiatief over het karakter van de Staat en de fundamentele waarden van de samenleving ; (2) de mogelijkheid bieden tot een vernieuwing van de Grondwet op het vlak van de democratische inspraak en het verminderen van de omvang van onze instellingen.

I. GEVOLG AAN HET INLEIDEND VERSLAG OP PARLEMENTAIRE INITIATIEF OVER HET KARAKTER VAN DE STAAT EN DE FUNDAMENTELE WAARDEN VAN DE SAMENLEVING

Op 3 februari 2016 gaf de commissie voor de Herziening van de Grondwet van de Kamer van volksvertegenwoordigers haar *fiat* voor het opstellen van een inleidend verslag op parlementair initiatief over het karakter van de Staat en de fundamentele waarden van de samenleving. De commissie besliste een documentatiebundel te laten samenstellen door de bibliotheek, een reeks hoorzittingen te organiseren en om de standpunten van de verschillende fracties te verzamelen. Op 24 januari 2018 verscheen hiervan een omvangrijk en bijzonder interessant verslag (stuk Kamer, 54-2914/1).

In de discussie bij de hoorzittingen en in de weergave van de visies van de diverse in de Kamer vertegenwoordigde fracties kan een diversiteit aan stand- en aandachtspunten worden vastgesteld. Er bleek echter bij

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2018-2019

28 MARS 2019

Proposition de déclaration de révision de différentes dispositions de la Constitution

(Déposée par M. Rik Daems et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de déclaration de révision de la Constitution poursuit deux objectifs : (1) donner suite au rapport introductif d'initiative parlementaire concernant le caractère de l'État et les valeurs fondamentales de la société et (2) permettre d'actualiser la Constitution en ce qui concerne la participation démocratique et la réduction de la taille de nos institutions.

I. DONNER SUITE AU RAPPORT INTRODUCTIF D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE CONCERNANT LE CARACTÈRE DE L'ÉTAT ET LES VALEURS FONDAMENTALES DE LA SOCIÉTÉ

Le 3 février 2016, la commission de Révision de la Constitution de la Chambre des représentants a approuvé la rédaction d'un rapport introductif d'initiative parlementaire concernant le caractère de l'État et les valeurs fondamentales de la société. Ladite commission a chargé la bibliothèque de la Chambre de constituer un dossier documentaire. Elle a également décidé d'organiser des auditions et de recueillir les points de vue des différents groupes. Un rapport détaillé particulièrement intéressant a été publié à ce sujet le 24 janvier 2018 (doc. Chambre, n° 54-2914/1).

Les discussions menées lors de ces auditions, ainsi que l'exposé des points de vue des différents groupes représentés à la Chambre, ont révélé une diversité de points de vue et de préoccupations. Elles ont toutefois

alle fracties een brede zorg te bestaan voor een centrale plaats van de Grondwet in onze rechtsstaat en in onze samenleving. Er is een hernieuwde aandacht ontstaan voor de Grondwet als baken van onze grondwaarden, rechten en vrijheden en democratie, die in deze turbulente tijden meer dan ooit nodig is. Dit voorstel van verklaring van de Grondwet wil daartoe bijdragen.

Uit de hoorzittingen hebben wij onthouden dat veel van die grondwaarden wel impliciet in onze Grondwet vervat zitten maar niet altijd expliciet tot uiting worden gebracht. Dat leidt tot onduidelijkheden, verwarring en aanhoudende discussies over de implicaties van die bepalingen. Een Grondwet heeft bovendien niet enkel een juridische functie maar ook een symbolische en pedagogische functie ten aanzien van iemand die het karakter van onze staat wil leren kennen. Alleen daarom al verdient de kwaliteit van de Grondwet onze aandacht.

In de hoorzittingen is de idee van een preambule of inleidende bepaling expliciet naar voren gekomen als een mogelijkheid om bij wijze van inleiding de fundamentele grondwaarden expliciet te vermelden. De meerderheid van de Europese landen heeft een vorm van preambule, wat alvast aangeeft dat dit geen *unicum* zou zijn. Een krachtige preambule die onze Grondwet inleidt, zal niet alleen juridisch verheldering bieden voor het kader waarbinnen onze fundamentele rechten en vrijheden moeten worden geïnterpreteerd, maar zal ook een pedagogische waarde hebben en een uitnodiging zijn voor alle burgers om kennis te maken met onze fundamentele grondwaarden en om ze te omarmen.

Uit de standpunten van de fracties in de Kamer kan worden afgeleid dat er een draagvlak bestaat voor het opstellen van dergelijke inleidende tekst op onze Grondwet. Inzake het doel en de stijl van die tekst lijkt er een overeenstemming te zijn dat een preambule een verbindende waarde moet hebben met een pedagogisch doel. De tekst dient helder en toegankelijk te zijn. Dit leidt tot de conclusie dat de Belgische Grondwet een preambule of inleidende bepaling behoeft. Op dit punt dient dus de Grondwet voor herziening vatbaar te worden verklaard.

Een bijkomende conclusie die kan worden afgeleid uit het verslag is dat er een noodzaak bestaat om het karakter van onze Staat in onze Grondwet zelf te expliciteren. Meer bepaald dient de voorrang van de burgerlijke wet te worden bevestigd, alsook de onpartijdigheid van de

également indiqué que tous les groupes s'accordent largement sur le rôle pivot de la Constitution dans notre État de droit et dans notre société, et souligné un regain d'attention pour la Constitution, plus nécessaire que jamais, en cette période agitée, en tant que rempart de nos valeurs fondamentales, de nos droits et libertés, et de la démocratie. La présente proposition de déclaration de révision de la Constitution entend contribuer à cet élan.

Nous avons retenu des auditions que notre Constitution contient implicitement ces valeurs fondamentales mais que celles-ci n'y sont pas toujours exprimées explicitement, ce qui est une source d'imprécisions, de confusion et de discussions perpétuelles au sujet des implications de ces dispositions. En outre, la fonction d'une constitution n'est pas seulement juridique, mais aussi symbolique et pédagogique à l'égard des personnes qui veulent apprendre à connaître le caractère de notre État. Pour cette seule raison, la qualité de la Constitution mérite notre attention.

Au cours des auditions, d'aucuns ont lancé l'idée d'un préambule ou d'une disposition introductive dans lequel les valeurs fondamentales pourraient être mentionnées explicitement. La majorité des pays européens ont une sorte de préambule, ce qui indique que la Belgique ne serait pas un cas unique à cet égard. Un préambule fort en guise d'introduction à notre Constitution n'apportera pas seulement des éclaircissements juridiques concernant le cadre dans lequel nos libertés et nos droits fondamentaux doivent être interprétés, mais revêtira également une valeur pédagogique et invitera tous les citoyens à prendre connaissance de nos valeurs fondamentales ainsi qu'à les embrasser.

Il ressort des points de vue exprimés par les groupes politiques que ceux-ci sont favorables à la rédaction d'un tel texte introductif à notre Constitution. En ce qui concerne le but et le style de ce texte, ils semblent s'accorder à dire qu'un préambule doit avoir une valeur fédératrice tout en poursuivant un objectif pédagogique. Le texte doit être clair et lisible. Ceci nous amène à conclure que la Constitution belge a besoin d'un préambule ou d'une disposition introductive. À cet égard, il faut dès lors déclarer la Constitution ouverte à révision.

Il ressort par ailleurs du rapport qu'il est nécessaire d'explicitier le caractère de notre État dans notre Constitution. Plus précisément, il y a lieu de confirmer la primauté de la loi civile, ainsi que l'impartialité de l'État et la séparation entre la religion et l'État. Il convient dès lors de déterminer la manière dont ces principes

overheid en de scheiding tussen geloof en staat. Er dient daarom te worden bepaald hoe deze principes in de Grondwet kunnen worden verankerd en welke artikelen daarvoor dienen te worden herzien.

Artikel 19 van de Grondwet gaat over het recht op vrije meningsuiting en de vrijheid van eredienst, die steunpilaren zijn van de Belgische samenleving. Die vrijheden zijn beperkt door de mogelijkheid van het straffen van misdrijven « die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd ». Het recht op vrije beleving van godsdienst en levensbeschouwing wordt echter soms aangegrepen om zich te onttrekken aan bestaande burgerlijke wetten of hieraan een andere interpretatie te geven. Dat kan niet de bedoeling zijn in een seculiere samenleving. Daarom dient de vrijheid van eredienst en levensbeschouwing goed te worden omkaderd en dient te worden gepreciseerd onder welke omstandigheden deze vrijheid via de wet kan worden ingeperkt, zoals dat noodzakelijk is in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 21, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de Staat zich niet heeft te bemoeien met de inwendige organisatie van de erediensten. Hiermee wordt dus de scheiding tussen Kerk en Staat vanuit één hoek benaderd. Het lijkt gepast dit lid aan te vullen met bepalingen die uitdrukking geven aan het feit dat ook de Staat zelf niet een specifieke religieuze of levensbeschouwelijke gezindte mag propageren of uitstralen, met het oog op de garantie van de onpartijdige behandeling van alle burgers in hun contacten met de openbare dienst. Het neutraliteitsbeginsel van de overheid wordt nu impliciet in onze rechtsorde erkend. Het lijkt nuttig dit ook in de Grondwet te verankeren.

Verder is het aangewezen ook de bepalingen te hernemen uit de herzieningsverklaring van 2014 in het kader van titel *Ibis* en titel II om zo de mogelijkheid te behouden om op deze punten het debat verder te zetten. Ook deze bepalingen worden dus hernomen in dit voorstel van verklaring.

II. VERNIEUWING VAN DE GRONDWET OP HET VLAK VAN DE DEMOCRATISCHE INSpraak EN HET VERMINDEREN VAN DE OMVANG VAN ONZE INSTELLINGEN

Wij menen dat er ook reden is te bekijken hoe onze Grondwet meer democratische inspraak kan garanderen, maar ook hoe tegelijk de omvang van onze instellingen kan worden beperkt.

peuvent être ancrés dans la Constitution et les articles devant être révisés à cet effet.

L'article 19 de la Constitution traite de la liberté des cultes et de la liberté d'opinion, qui constituent des piliers de la société belge. Ces libertés sont limitées par la possibilité de réprimer les délits « commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ». Le droit à vivre librement sa religion et sa philosophie est toutefois parfois invoqué pour se soustraire à des lois civiles existantes ou pour en donner une autre interprétation. Or, ce ne peut être l'objectif poursuivi dans une société sécularisée. C'est pourquoi la liberté des cultes et des philosophies doit être correctement encadrée et qu'il y a lieu de préciser les conditions dans lesquelles cette liberté peut être limitée par la loi, ainsi que le requiert une société démocratique soucieuse de protéger les droits et les libertés d'autrui.

L'article 21, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose que l'État n'a pas le droit d'intervenir dans l'organisation interne des cultes. Ce faisant, la séparation entre l'Église et l'État est donc abordée sous un seul angle. Il semble indiqué de compléter cet alinéa par des dispositions qui expriment le fait que l'État lui-même ne peut propager ou diffuser une confession religieuse ou philosophique spécifique, afin de garantir à l'ensemble des citoyens le droit à un traitement impartial lors de leurs contacts avec les services publics. Le principe de la neutralité de l'État est aujourd'hui implicitement reconnu dans notre ordre juridique. Il semble utile d'ancrer également ce principe dans la Constitution.

Il s'indique en outre de reprendre les dispositions découlant de la déclaration de révision de 2014 dans le cadre du titre *I^{er}bis* et du titre II, de manière à garder la possibilité de poursuivre le débat sur ces points. Ces dispositions sont donc également reprises dans la présente proposition de déclaration.

II. PERMETTRE D'ACTUALISER LA CONSTITUTION EN CE QUI CONCERNE LA PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE ET LA RÉDUCTION DE LA TAILLE DE NOS INSTITUTIONS

Nous estimons qu'il se justifie également de déterminer comment notre Constitution peut garantir davantage de participation démocratique, mais aussi comment, la taille de nos institutions peut être réduite.

Daarom worden de hiernavolgende voorstellen gedaan :

– vandaag is de stemming verplicht en kunnen enkel Belgen vanaf de leeftijd van achttien jaar hun stem uitbrengen bij de federale verkiezingen. Wij willen het mogelijk maken een debat te voeren over het verplicht karakter van de stemming (artikel 62, derde lid, eerste zin, van de Grondwet) en de minimale kiesleeftijd (artikel 61, eerste lid, van de Grondwet) ;

– ook het aantal leden van de Kamer dient een voorwerp te zijn van debat, waarbij ook de mogelijkheid kan worden onderzocht om een federale kieskring in te voeren (artikel 63, § 1 tot 3, van de Grondwet) ;

– ook de verdere vorm en het voortbestaan van de Senaat zou een voorwerp van debat moeten kunnen zijn. Daarom dienen de essentiële bepalingen in verband met de Senaat voor herziening vatbaar te worden verklaard (artikel 36 en 44, afdeling II « De Senaat » van hoofdstuk I van titel III, 75, 77, 78, 82 en 143, van de Grondwet). Voor de bepalingen die melding maken van de « Kamers » kan gebruik worden gemaakt van de procedure van artikel 198 van de Grondwet ;

– er bestaat verder ook reden om een debat te voeren over de parlementaire controle op de inzet van de strijdkrachten bij missies in het buitenland (artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet).

Rik DAEMS.
Lionel BAJART.
Freya SAEYS.
Willem-Frederik SCHILTZ.

Dans cette optique, nous formulons les propositions suivantes :

– aujourd’hui, le vote est obligatoire, et seuls les Belges âgés d’au moins dix-huit ans peuvent voter lors des élections fédérales. Nous voulons permettre l’ouverture d’un débat sur le caractère obligatoire du vote (article 62, alinéa 3, première phrase, de la Constitution) ainsi que sur l’âge minimal du droit de vote (article 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution) ;

– le nombre de membres de la Chambre doit également pouvoir faire l’objet d’une discussion et l’on pourrait également, dans ce cadre, examiner la possibilité d’instaurer une circonscription électorale fédérale (article 63, §§ 1^{er} à 3, de la Constitution) ;

– la forme future et l’avenir du Sénat devraient également pouvoir faire l’objet d’un débat. Pour ce faire, les dispositions essentielles relatives au Sénat devraient être déclarées ouvertes à révision (articles 36 et 44, section II « Du Sénat » du chapitre I^{er} du titre III, et articles 75, 77, 78, 82 et 143 de la Constitution). Pour les dispositions où il est question des « Chambres », la procédure visée à l’article 198 de la Constitution pourra être utilisée ;

– enfin, il se justifierait également d’ouvrir un débat sur le contrôle parlementaire du déploiement des forces armées lors de missions à l’étranger (article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution).

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen bestaan tot herziening :

– om een inleidende bepaling aan de Grondwet toe te voegen ;

– van artikel *7bis* van de Grondwet ;

– van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ;

– van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen dat de personen met een handicap het genot van de rechten en vrijheden moet waarborgen ;

– van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen om het recht op veiligheid te waarborgen ;

– van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet ;

– van artikel 19 van de Grondwet ;

– van artikel 21, eerste lid, van de Grondwet ;

– van artikel 22 van de Grondwet ;

– van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit ;

– van artikel 25 van de Grondwet, om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen ;

– van artikel 28 van de Grondwet ;

– van artikel 29 van de Grondwet ;

– van artikel 36 van de Grondwet ;

– van de bepalingen in afdeling II van hoofdstuk I van titel III, van de Grondwet ;

– van artikel 44, tweede lid, tweede zin, van de Grondwet ;

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision :

– en vue d'ajouter une disposition introductive à la Constitution ;

– de l'article *7bis* de la Constitution ;

– du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles devant assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

– du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un nouvel article garantissant la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées ;

– du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un nouvel article garantissant le droit à la sécurité ;

– de l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution ;

– de l'article 19 de la Constitution ;

– de l'article 21, alinéa 1^{er}, de la Constitution ;

– de l'article 22 de la Constitution ;

– de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y insérer un alinéa relatif au droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ;

– de l'article 25 de la Constitution, en vue d'y insérer un alinéa afin d'étendre la garantie de liberté de la presse aux autres moyens d'information ;

– de l'article 28 de la Constitution ;

– de l'article 29 de la Constitution ;

– de l'article 36 de la Constitution ;

– des dispositions de la section II du chapitre I^{er} du titre III de la Constitution ;

– de l'article 44, alinéa 2, deuxième phrase, de la Constitution ;

– van het woord « achttien » in artikel 61, eerste lid, van de Grondwet ;

– van artikel 62, derde lid, eerste zin, van de Grondwet ;

– van artikel 63, § 1 tot § 3, van de Grondwet ;

– van artikel 75 van de Grondwet ;

– van artikel 77 van de Grondwet ;

– van artikel 78 van de Grondwet ;

– van artikel 82 van de Grondwet ;

– van artikel 143 van de Grondwet ;

– van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet.

27 maart 2019.

Rik DAEMS.
Lionel BAJART.
Freya SAEYS.
Willem-Frederik SCHILTZ.

– du mot « dix-huit » à l'article 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution ;

– de l'article 62, alinéa 3, première phrase, de la Constitution ;

– de l'article 63, §§ 1^{er} à 3, de la Constitution ;

– de l'article 75 de la Constitution ;

– de l'article 77 de la Constitution ;

– de l'article 78 de la Constitution ;

– de l'article 82 de la Constitution ;

– de l'article 143 de la Constitution ;

– de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution.

Le 27 mars 2019.