

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2001-2002

11 MAART 2002

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening 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

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie «Belgisch Staatsblad» nr. 88
van 5 mei 1999)*

Herziening van titel II van de Grondwet, om een nieuwe bepaling in te voegen die de bescherming moet verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

AMENDEMENT

Zie:

Stukken van de Senaat:

2-575 - 2000/2001:

Nr. 1: Voorstel van de regering.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

11 MARS 2002

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

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

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le «Moniteur belge» n° 88
du 5 mai 1999)*

Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer une disposition nouvelle permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

AMENDEMENT

Voir:

Documents du Sénat:

2-575 - 2000/2001:

N° 1: Proposition du gouvernement.

Nr. 1 VAN DE HEER **BARBEAUX**

Enig artikel

Het enig artikel doen vervallen.

Verantwoording

Zowel de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies van 25 april 2000 als de gehoorde deskundigen hebben veel bezwaren geuit tegen dit voorstel. Ze kunnen als volgt worden samengevat:

1. De hervorming doet problemen van grondwettelijkheid rijzen

1. Artikel 142, tweede lid, 3°, van de Grondwet voorziet niet in de uitbreiding van de bevoegdheden van het Arbitragehof met betrekking tot de internationale verdragen: krachtens dit artikel kan het Arbitragehof alleen controle uitoefenen op de naleving van bepaalde grondwetsartikelen. De Raad van State benadrukt dat de uitbreiding van de bevoegdheden — via de invoering van een artikel 32bis in de Grondwet aangaande de rechten en vrijheden die erkend worden door het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens — de machtiging overschrijdt die artikel 142, tweede lid, 3°, van de Grondwet verleent aan de bijzondere wetgever.

2. Bovendien gaat, zoals procureur-generaal emeritus J. Velu heeft onderstreept, de bevoegdheidsuitbreiding waarin het ontworpen artikel 32bis voorziet, gepaard met een beperking van de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken en van de administratieve en tuchtrechtelijke rechtscollèges. Zij moeten voortaan immers een prejudiciële vraag stellen aan het Arbitragehof wanneer het geschil in kwestie gaat over de verenigbaarheid van een wetbepaling met het ontworpen artikel 32bis. Die verplichting druist in tegen het algemene beginsel uit het grondwettelijk recht, volgens hetwelk de gerechtelijke en administratieve rechtscollèges de bevoegdheid en zelfs de plicht hebben om wetbepalingen niet toe te passen indien zij deze onverenigbaar achten met internationaalrechtelijke normen met rechtstreekse werking — een beginsel dat in 1971 door het Hof van Cassatie is bevestigd in het arrest Franco-Suisse Le Ski(1)

3. Ten slotte is het duidelijk dat een toekomstige wijziging, toevoeging of schrapping van een artikel uit het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens een impliciete herziening van de Grondwet meebrengt, wat strijdig is met de principes uit artikel 195 van de Grondwet. Een latere ratificatie van een nieuw protocol veronderstelt dus telkens een nieuwe stemming over artikel 32bis.

2. De hervorming gaat niet ver genoeg

Men kan zich afvragen waarom de uitbreiding van de bevoegdheden van het Arbitragehof beperkt blijft tot Titel II. Het zou

(1) Dat arrest verduidelijkt: «Wanneer het conflict bestaat tussen een landsrechtelijke norm en een internationaalrechtelijke norm die rechtstreekse gevolgen heeft in het interne recht, moet de door het verdrag bepaalde regel voorgaan.»

N° 1 DE M. **BARBEAUX**

Article unique

Supprimer l'article unique.

Justification

De nombreuses objections ont été formulées tant par la section législation du Conseil d'État en son avis du 25 avril 2000 que par les différents experts consultés lors des auditions. Elles peuvent être résumées de la façon suivante:

1. La réforme pose des problèmes de constitutionnalité

1. L'article 142, alinéa 2, 3°, de la Constitution ne prévoit pas l'extension de la compétence de la Cour d'arbitrage au regard des traités internationaux: elle prévoit uniquement un contrôle par rapport aux articles de la Constitution. Le Conseil d'État souligne que l'extension de compétence — opérée par l'insertion d'un article 32bis dans la Constitution qui intègre les droits et libertés reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme — excède l'habilitation que l'article 142, alinéa 2, 3°, de la Constitution donne au législateur spécial.

2. De plus, comme l'a souligné le procureur général émérite J. Velu, l'extension de compétence prévue par l'article 32bis en projet est assortie d'une limitation de la compétence des cours et tribunaux, des juridictions administratives et disciplinaires. Ceux-ci se verront désormais obligés de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage lorsque le litige en cause porte sur la compatibilité d'une norme législative par rapport à l'article 32bis en projet. Cette obligation porte atteinte au principe général de droit constitutionnel en vertu duquel les juridictions judiciaires et administratives ont le pouvoir et même le devoir d'écarter l'application des actes législatifs qu'elles jugent incompatibles avec les normes directement applicables des traités internationaux — principe reconnu par l'arrêt Franco-Suisse Le Ski rendu par la Cour de Cassation en 1971(1).

3. Enfin, il semble évident qu'à l'avenir, une modification, un ajout, voire une suppression d'un article de la Convention européenne des droits de l'homme entraînera une révision implicite de la Constitution, contraire aux principes contenus dans l'article 195 de la Constitution. Toute ratification ultérieure d'un nouveau protocole supposerait ainsi un nouveau vote sur l'article 32bis.

2. La réforme est trop limitée

Il y a lieu de se demander pourquoi limiter seulement au Titre II l'extension des compétences de la Cour d'arbitrage. Il aurait été

(1) Cet arrêt précise: « Quand un conflit existe entre une norme de droit international conventionnel ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne et une norme de droit interne, la règle établie par le traité doit prévaloir ».

wenselijker zijn de grondwettigheidstoetsing van de wetten door het Arbitragehof uit te breiden tot alle artikelen van de Grondwet. Daardoor zou het Arbitragehof een volwaardig constitutioneel hof worden, zodat de burgers alle rechten die de Grondwet hen direct of indirect verleent, kunnen verdedigen.

3. De hervorming is problematisch (1)

1. De invoering van een artikel 32bis in Titel II van de Grondwet houdt een tweevoudig risico in :

- enerzijds kan grote verwarring ontstaan aangaande de inhoud van de concepten naargelang ze uit de Grondwet komen dan wel uit het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, wat tot grote onduidelijkheid kan leiden: welke bepaling moet voorgaan als dezelfde woorden niet steeds dezelfde inhoud dekken, en de beschermingsgraad verschilt naargelang van de rechtsorde, ... ?

- anderzijds zullen schendingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens trager worden bestraft, aangezien het Arbitragehof de wet die strijdig is met het verdrag, eerst moet verwerpen.

2. Ook rijst het probleem van de gevolgen van de arresten waarin het Arbitragehof oordeelt dat het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, via de omweg van artikel 32bis, niet geschonden is. Als deze arresten bindend zijn voor de andere rechtscolleges, kan het gebeuren dat deze rechtscolleges het Europees Verdrag voor de rechten van de mens miskennen doordat het Arbitragehof de rechten uit dat verdrag enger interpreteert dan het Hof van Straatsburg.

3. Deze hervorming is gedeeltelijk strijdig met het gemeenschapsrecht:

Het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is geïncorporeerd in het Verdrag van de Unie — artikel 6.2: «De Unie eerbiedigt de grondrechten zoals die worden gewaarborgd (...) door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ...». Aangezien het Hof van Justitie van de EG bevoegd is om het Verdrag betreffende de Europese Unie te interpreteren, is het ook bevoegd om het Europees verdrag voor de rechten van de mens te interpreteren. Zijn jurisprudentie aangaande de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht — met inbegrip van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat daartoe behoort — is ook van toepassing bij de interpretatie van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In zijn jurisprudentie oordeelt het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap dat de omweg via een constitutioneel hof om de toepassing van het gemeenschapsrecht te verkrijgen (met inbegrip van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens) strijdig is met het beginsel van de effectiviteit van het gemeenschapsrecht (arrest-Simmenthal).

Het wetsontwerp is dus strijdig met het gemeenschapsrecht doordat het een omweg via het Arbitragehof oplegt.

plus opportun d'étendre le contrôle de constitutionnalité des lois par la Cour d'arbitrage à l'ensemble des articles de la Constitution. Cela aurait transformé la Cour d'arbitrage en une Cour constitutionnelle à part entière et aurait permis aux citoyens de défendre l'ensemble des droits dont ils jouissent directement ou indirectement en vertu de la Constitution.

3. La réforme est problématique (1)

1. L'insertion d'un article 32bis au Titre II de la Constitution comporte un double risque:

- d'une part, le risque d'engendrer de graves confusions quant au contenu des concepts selon qu'ils proviennent de la Constitution ou de la Convention européenne des droits de l'homme et de poser de sérieux problèmes d'imprécision: quelle disposition doit prévaloir puisque les mêmes mots ne désignent pas toujours les mêmes réalités, que l'intensité de protection diffère d'un ordre juridique à un autre, ... ?

- d'autre part, le ralentissement du rythme auquel les violations de la Convention européenne des droits de l'homme seront sanctionnées, dès lors qu'il faudra passer par la Cour d'arbitrage pour écarter une loi contraire à la Convention.

2. Se pose également la question des effets des arrêts de la Cour d'arbitrage estimant qu'il n'y pas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme appliquée au travers de l'article 32bis. Si ces arrêts ont une autorité pour les autres juridictions, on risque d'assister à une méconnaissance par ces juridictions de la Convention européenne des droits de l'homme dès lors que la Cour d'arbitrage adopterait une interprétation des droits consacrés par la CEDH plus restrictive que celle de la Cour de Strasbourg.

3. Cette réforme est partiellement contraire au droit communautaire:

La Convention européenne des droits de l'homme est incorporée dans le Traité de l'Union — article 6.2: «L'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la CEDH ...» Or la Cour de justice des Communautés européennes étant compétente pour interpréter le Traité de l'Union, elle est aussi compétente pour interpréter la Convention européenne des droits de l'homme. Sa jurisprudence relative à l'effet direct du droit communautaire — en ce compris la Convention européenne des droits de l'homme qui y est incorporée — s'applique également pour l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme.

Or, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que le détour, pour l'application du droit communautaire (y compris la Convention européenne des droits de l'homme), par une Cour constitutionnelle est contraire au principe d'effectivité du droit communautaire (arrêt Simmenthal).

Par conséquent, le projet de loi est contraire au droit communautaire en ce qu'il impose un détour par la Cour d'arbitrage.

Michel BARBEAUX.

(1) Er zij op gewezen dat het ontworpen artikel 32bis louter betrekking heeft op het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de aanvullende protocollen. Daardoor ontstaat een risico op uiteenlopende interpretaties van de bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van andere internationale bepalingen, zoals bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Er zij ook op gewezen dat de invoering van artikel 32bis in Titel II van de Grondwet, met het opschrift «De Belgen en hun rechten» problemen doet rijzen, aangezien de rechten en vrijheden waarin het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voorziet, gelden voor eenieder — Belgen, vreemdelingen en apatriden zonder uitzondering —, wat strijdig is met artikel 191 van de Grondwet.

(1) Notons que l'article 32bis en projet ne vise que la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels. Il y a dès lors un risque de voir se multiplier des interprétations différentes sur les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et sur d'autres types de dispositions internationales telles, par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Notons également que la localisation de l'article 32bis au sein du titre II de la Constitution intitulé «Des Belges et de leurs droits» pose question puisque les droits et libertés contenus dans la Convention européenne des droits de l'homme bénéficient à toute personne nationale, étrangère et apatride sans aucune exception, contrairement à l'article 191 de la Constitution.

