

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2007-2008

26 FEBRUARI 2008

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 22bis van de Grondwet, tot invoeging van een lid betreffende de bescherming van bijkomende rechten van het kind

(Verklaring van de wetgevende macht, zie Belgisch Staatsblad nr. 131, tweede uitgave van 2 mei 2007)

VOORSTEL VAN MEVROUW de BETHUNE C.S.

TOELICHTING

Tijdens de zittingsperiode 1999-2003 is in de Grondwet een nieuw artikel 22bis ingevoegd, dat ertoe strekt elk kind het recht op morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit te verzekeren. Tijdens de parlementaire voorbereiding van deze grondwetswijziging bleek dat vrijwel alle senatoren verder wilden gaan en het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, goedgekeurd te New York, in de Grondwet wilden opnemen.

Volgens een meerderheid in rechtsleer en rechtspraak (1) was dit verdrag immers niet rechtstreeks toepasbaar in onze Belgische rechtsorde. De opname

(1) Zie het advies van professor Paul Lemmens in het verslag over de herziening van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming van de rechten van het kind op morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit verzekeren (stuk Senaat, nr. 2-21/4, 1999/2000, blz. 63-64).

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

26 FÉVRIER 2008

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 22bis de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant la protection de droits supplémentaires de l'enfant

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge », n° 131, deuxième édition, du 2 mai 2007)

PROPOSITION DE MME de BETHUNE
ET CONSORTS

DÉVELOPPEMENTS

Sous la législature 1999-2003, un nouvel article 22bis visant à garantir à chaque enfant le droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle a été inséré dans la Constitution. Des travaux parlementaires ayant eu lieu dans le cadre de cette modification constitutionnelle avait émergé la volonté quasi unanime des sénateurs d'aller plus loin et d'intégrer la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York, dans la Constitution.

En effet, cette convention n'étant pas, suivant une doctrine et une jurisprudence majoritaire (1), directement applicable dans notre ordre juridique belge, cette

(1) Cf. avis du professeur Paul Lemmens dans le rapport relatif à la révision du Titre II de la Constitution en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits de l'enfant à l'intégrité morale, physique, mentale et sexuelle (doc. Sénat, n° 2-21/4, 1999/2000, pp. 63-64).

in de Grondwet zou dus een grote stap vooruit zijn inzake de erkenning van de rechten van het kind.

Een dergelijke wijziging strookte echter niet met de verklaring tot herziening van de Grondwet die werd bekendgemaakt op 5 mei 1999.

Om die reden maakt de verklaring tot herziening, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 2003, artikel 22bis van de Grondwet voor herziening vatbaar, teneinde aan dat artikel een lid toe te voegen betreffende de bescherming van aanvullende rechten van het kind. Het op 20 oktober 2003 door senator Nathalie de T' Serclaes ingediende voorstel tot herziening (stuk Senaat nr. 3-265/1) strekte er dan ook toe de werkzaamheden die waren aangevat tijdens de zittingsperiode daarvoor, voort te zetten en de grondbeginselen van het Verdrag inzake de rechten van het kind op te nemen in de Grondwet.

Over dit wetsvoorstel is uitvoerig gedebatteerd in de Senaat; op 28 oktober 2004 werden daarover deskundigen gehoord (1). De Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft vervolgens een werkgroep opgericht die was samengesteld uit de indienster van het voorstel tot herziening (mevrouw Nathalie de T' Serclaes) en twee rapporteurs (mevrouw Sabine de Bethune en de heer Francis Delpérée), ingevolge de hoorzitting met de professoren Van Drooghenbroeck, Lemmens en Meulders-Klein en de daaropvolgende gedachtewisseling (2). Die werkgroep heeft geleid tot het opstellen van een « consensusamendement » (amendement nr. 1, stuk Senaat, nr. 3-265/2, blz. 1 en 2).

Dat op 17 november 2004 ingediende amendement vervangt het enige artikel van het aanvankelijk door mevrouw Nathalie de T' Serclaes ingediende voorstel tot herziening door de volgende tekst:

« Enig artikel. — Artikel 22bis, tweede lid, van de Grondwet wordt vervangen als volgt:

« Het kind heeft het recht zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan; met die mening wordt rekening gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen.

Het kind heeft recht op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen.

Het belang van het kind moet de eerste overweging zijn bij elke beslissing die het kind aangaat.

(1) Zie het verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, uitgebracht door mevrouw de Bethune en de heer Delpérée, Stuk Senaat nr. 3-265/3, 2004/2005, blz. 9-45.

(2) Zie het verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, uitgebracht door mevrouw de Bethune en de heer Delpérée, Stuk Senaat nr. 3-265/3, 2004/2005, blz. 52-58.

intégration aurait été une belle avancée dans les droits reconnus aux enfants.

Cependant, le prescrit de la déclaration de révision de la Constitution publiée le 5 mai 1999 ne permettait pas une telle modification.

C'est la raison pour laquelle la déclaration de révision publiée dans le *Moniteur belge* du 10 avril 2003 a soumis l'article 22bis à révision « en vue d'y ajouter un alinéa concernant la protection de droits supplémentaires de l'enfant ». La proposition de révision (doc. Sénat, n° 3-265/1) de Madame la sénatrice Nathalie de T' Serclaes, déposée le 20 octobre 2003, visait, dès lors, dans la continuité des travaux entamés sous la législature précédente, à intégrer les grands principes de la Convention des droits de l'enfant dans la Constitution.

Cette proposition a été largement débattue au Sénat et a donné lieu à l'audition d'experts en date du 28 octobre 2004 (1). Un groupe de travail a ensuite été institué par la commission des Affaires institutionnelles, composé de l'auteur de la proposition de révision (Madame Nathalie de T' Serclaes) et des deux rapporteurs (Madame Sabine de Bethune et Monsieur Francis Delpérée), sur la base de l'audition des professeurs Van Drooghenbroeck, Lemmens et Meulders-Klein et de l'échange de vues qui a suivi (2). Ce groupe de travail a abouti à la rédaction d'un « amendement de consensus » (amendement n° 1, doc. Sénat, n° 3-265/2, pp. 1 et 2).

Cet amendement de consensus, déposé le 17 novembre 2004, remplaçait l'article unique, suggéré dans la proposition de révision déposée initialement par Madame Nathalie de T' Serclaes, par ce qui suit:

« Article unique. — L'article 22bis, deuxième alinéa, de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes:

« Il a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Il a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale.

(1) Cf. rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par Mme de Bethune et M. Delpérée, doc. Sénat, n° 3-265/3, 2004/2005, pp. 9-45.

(2) Cf. rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par Mme de Bethune et M. Delpérée, doc. Sénat, n° 3-265/3, 2004/2005, pp. 52-58.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de rechten van het kind. » ».

De heer Francis Delpérée heeft bij subamendement voorgesteld het voormelde vierde lid te vervangen door de volgende bepaling: « Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat. » (amendement nr. 2, Stuk Senaat nr. 3-265/2, blz. 2).

De Senaat heeft de uit die twee amendementen bestaande tekst, die artikel 22*bis* van de Grondwet uitbreidt tot de grondbeginselen van het Verdrag inzake de rechten van het kind, nagenoeg eenparig aangenomen op 9 december 2004.

Hoewel het herzieningsontwerp de dag nadien aan de Kamer van volksvertegenwoordigers werd overgezonden (wetsontwerp DOC 51-1501/001), werd de door de Senaat aangenomen tekst pas een jaar later, in december 2005, door de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de instellingen overgezonden aan de werkgroep die belast was met het onderzoek van Titel II van de Grondwet, met het verzoek in te gaan op de vragen die de volksvertegenwoordigers hadden geopperd omtrent de door de senatoren aangenomen grondwettelijke bepaling.

De werkgroep « Titel II » heeft in maart 2006 een verslag ingediend (1). De werkgroep kwam ter zake tot het besluit dat:

« — het voorliggende ontwerp tot herziening van de Grondwet de verklaring van de wetgevende macht die in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 2003 is bekendgemaakt niet schendt;

— de ontworpen bepalingen niet rechtstreeks van toepassing zouden zijn;

— de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen zich hierover moet uitspreken of het politiek opportuun is dit ontwerp tot herziening van de Grondwet goed te keuren en vooruit te lopen op een eventuele toekomstige codificatie van titel II van de Grondwet. » (blz. 6).

Het verslag heeft dus alle aangehaalde technische knelpunten weggewerkt, en kwam tot het besluit dat geenszins bezwaar kon worden gemaakt tegen de voorgestelde wijziging van artikel 22*bis*, die « hoewel (...) [zij] geen significante juridische vooruitgang in zich draagt, (...) niettemin een belangrijk symbolisch signaal [geeft] wat de plaats betreft die de kinderen en hun rechten krijgen binnen de Belgische samenleving. (uittreksel uit de tweede nota van de deskundigen Velaers en Van Drooghenbroeck, blz. 24 van het verslag).

(1) Dit 25 pagina's tellende verslag van maart 2006 bestaat in de vorm van een drukproef, en is geen officieel stuk geworden (DOC 51 1501/000).

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent les droits de l'enfant. » ».

Un sous-amendement, déposé par Monsieur Francis Delpérée, proposait de remplacer le quatrième alinéa ci-dessus par la disposition suivante: « Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale » (amendement n° 2, doc. Sénat, n° 3-265/2, p. 2).

Composé de ces deux amendements, le texte, élargissant l'article 22*bis* de la Constitution aux principes de base de la Convention relative aux droits de l'enfant, a été adopté à la quasi-unanimité par le Sénat le 9 décembre 2004.

Bien que le projet ait été transmis le lendemain à la Chambre des Représentants (projet n° 51-1501/001), ce n'est qu'un an plus tard, soit en décembre 2005, que le texte voté par le Sénat a finalement été transmis par la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions de la Chambre au groupe de travail chargé de l'examen du Titre II de la Constitution, afin d'examiner les questions soulevées par les députés au sujet de la disposition constitutionnelle adoptée par les sénateurs.

Le groupe de travail « Titre II » a remis un rapport en mars 2006 (1). Il conclut:

« — que le projet de révision de la Constitution à l'examen ne viole pas la déclaration du pouvoir législatif publiée au *Moniteur belge* le 10 avril 2003;

— que les dispositions en projet ne seraient pas directement applicables;

— qu'il appartient à la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions de se prononcer sur l'opportunité politique de l'adoption du projet de révision de la Constitution à l'examen et de l'anticipation d'une éventuelle codification à venir du titre II de la Constitution » (p. 6).

Le rapport levait donc toutes les difficultés techniques soumises et concluait n'avoir aucune objection à formuler à l'encontre de la modification proposée de l'article 22*bis*, qui « bien qu'elle ne soit pas porteuse d'avancées juridiques significatives, (...) véhicule un message symbolique important, concernant la place attribuée aux enfants et à leurs droits au sein de la société belge » (extrait de la seconde note des experts Velaers et Van Drooghenbroeck, p. 24).

(1) Ce rapport de 25 pages rendu en mars 2006 existe sous forme d'épreuve et n'a pas été coulé dans un document officiel. (Doc n° 51-1501/000).

Hoewel dit verslag in maart 2006 werd bekendgemaakt, werd het pas op het einde van de zittingsperiode aan de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet voorgelegd.

Pas de laatste twee weken van de vorige zittingsperiode werd de tekst immers opnieuw op de agenda van die commissie gezet. Feit is dat de commissie, bij gebrek aan reële politieke wil, niet over de tekst heeft kunnen stemmen. Tevens is het betreurenswaardig dat die tekst de enige — in de Senaat aangenomen en aan de Kamer overgezonden — constitutionele tekst is die zijn beslag in de zittingsperiode 2003-2007 niet heeft gekregen.

Krachtens de verklaring tot herziening van de Grondwet van 2 mei 2007 kan men gelukkig opnieuw aan de slag. Ter staving ten gronde van dit herzienvoorstel, alsook om in te spelen op de argumenten die in de vorige zittingsperiode her en der naar voren werden gebracht bij de bespreking in Kamer en Senaat, verwijzen de indieners van dit voorstel naar de door de Kamer en de Senaat bekendgemaakte stukken, en in het bijzonder naar het verslag namens de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden (uitgebracht door mevrouw de Bethune en de heer Delpérée) (stuk Senaat 3-265/3, 2004-2005), alsook naar het verslag (in de vorm van een drukproef) van de werkgroep belast met het onderzoek van titel II van de Grondwet van de Kamer van volksvertegenwoordigers, dat werd uitgebracht nadat de commissie voor de Herziening van de Grondwet de in de Senaat aangenomen tekst ter advies naar die werkgroep had overgezonden.

De indieners van dit voorstel tot herziening van de Grondwet leggen een tekst voor die volledig identiek is aan die waarover in de Senaat in de vorige zittingsperiode een consensus werd bereikt. Zodoende kan de bespreking ter aanneming van een tekst over de rechten van het kind, tot uitbreiding van het bestaande artikel 22*bis* van de Grondwet, overeenkomstig de verklaring tot herziening van de Grondwet worden hervat.

Sabine de BETHUNE.
Armand DE DECKER.
Martine Taelman.
Anne-Marie LIZIN.
Myriam VANLERBERGHE.
Francis DELPÉRÉE.
Isabelle DURANT.
Marie-Hélène CROMBÉ-BERTON.
Hugo VANDENBERGHE.

*
* *

Malgré la parution de ce rapport en mars 2006, le texte n'a été soumis à la commission de Révision de la Constitution de la Chambre qu'à la toute fin de législature.

Il a en effet fallu attendre les deux dernières semaines de la législature pour voir le texte remis à l'ordre du jour de la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions. On a dû constater que faute de véritable volonté politique, le texte n'a pas pu être pris en considération par la commission pour un vote. On doit aussi regretter que ce texte est le seul texte constitutionnel voté par le Sénat et transmis à la Chambre à ne pas avoir abouti sous la législature 2003-2007 !

La déclaration de révision de la Constitution du 2 mai 2007 permet heureusement de remettre l'ouvrage sur le métier. Pour étayer sur le fond la proposition ci-après et répondre aux arguments évoqués par les uns et les autres lors des discussions menées au Sénat et à la Chambre sous la précédente législature, les auteurs de la présente proposition se réfèrent aux documents publiés par la Chambre et le Sénat et en particulier le rapport fait au nom de la commission institutionnelle du Sénat par Mme de Béthune et Monsieur Delpérée (doc. Sénat, n° 3, 2004-2005) et le rapport sous forme d'épreuve du groupe de travail « Titre II » de la Chambre des représentants suite à l'envoi par la commission de la Révision de la Constitution à ce groupe de travail pour avis du texte adopté par le Sénat.

Afin de pouvoir reprendre la discussion en vue de l'adoption d'un texte relatif aux droits de l'enfant, élargissant l'actuel article 22*bis* de la Constitution conformément à la déclaration de révision de la Constitution, les auteurs de la présente proposition de révision déposent un texte parfaitement similaire à celui émanant du consensus obtenu au Sénat sous la précédente législature.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 22*bis* van de Grondwet wordt aangevuld met de volgende leden :

« Het kind heeft het recht zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan; met die mening wordt rekening gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen.

Het kind heeft recht op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen.

Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de rechten van het kind. ».

1 februari 2008.

Sabine de BETHUNE.
Armand DE DECKER.
Martine Taelman.
Anne-Marie LIZIN.
Myriam VANLERBERGHE.
Francis DELPÉRÉE.
Isabelle DURANT.
Marie-Hélène CROMBÉ-BERTON.
Hugo VANDENBERGHE.

PROPOSITION

Article unique

L'article 22*bis* de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

« Il a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Il a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent les droits de l'enfant. ».

1^{er} février 2008.