

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2008-2009

20 NOVEMBER 2008

HERZIENING VAN DE GRONDWET**Herziening van artikel 22bis van de Grondwet***(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 131 — ed. 2 van 2 mei 2007)***VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **de BETHUNE** EN
DE HEER **DELPÉRIÉ**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2008-2009

20 NOVEMBRE 2008

RÉVISION DE LA CONSTITUTION**Révision de l'article 22bis de la Constitution***(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 131 — éd. 2 du 2 mai 2007)***RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR
MME **de BETHUNE**
ET M. **DELPÉRIÉ**

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Président : Armand De Decker.**Leden / Membres :**

CD&V	Wouter Beke, Hugo Vandenberghe, Luc Van den Brande, Pol Van Den Driessche.
MR	Berni Collas, Armand De Decker, Christine Defraigne.
Open Vld	Filip Anthuenis, Patrik Vankrunkelsven.
Vlaams Belang	Hugo Coveliers, Joris Van Hauthem.
PS	Christophe Collignon, Philippe Moureaux.
SP.A-VI. Pro	Geert Lambert, Johan Vande Lanotte.
CDH	Francis Delpérée.
Écolo	Marcel Cheron.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Dirk Claes, Sabine de Bethune, Miet Smet, Tony Van Parys.
Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Philippe Monfils, François Roelants du Vivier.
Roland Duchatelet, Marc Verwilghen, Paul Wille.
Jurgen Ceder, Anke Van dermeersch, Karim Van Overmeire.
Anne-Marie Lizin, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe, André Van Nieuwkerke.
Marc Elsen, Vanessa Matz.
José Daras, Isabelle Durant.

*Zie:***Stukken van de Senaat:****4-800 - 2007/2008:**

Nr. 1: Ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

*Voir:***Documents du Sénat :****4-800 - 2007/2008 :**

N° 1: Projet de texte transmis par la Chambre des représentants.

A. INLEIDING

Tijdens de vorige legislatuur, kenden de voorstellen tot herziening van artikel 22*bis* van de Grondwet om de rechten van het kind, neergeschreven in het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, op te nemen in de Grondwet, reeds een grondige parlementaire bespreking (zie stukken Senaat, 2004-2005, nrs. 3-265/1-4).

Op initiatief van toenmalig senator mevrouw de T' Serclaes, werd door de Senaat een voorstel tot herziening van artikel 22*bis* van de Grondwet nage-noeg eenparig aangenomen op 9 december 2004, luidende :

« 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 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. » »

De door de Senaat aangenomen tekst werd 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 (stuk Kamer, 2004-2005, nr. 51-1501/1).

De werkgroep « Titel II » bracht in maart 2006 een verslag uit waarin werd besloten dat geenszins bezwaar kon worden gemaakt tegen de voorgestelde wijziging van artikel 22*bis* van de Grondwet.

Dit verslag werd in maart 2006 bekendgemaakt, maar pas op het einde van de zittingsperiode aan de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet voorgelegd, waardoor de parlementaire behandeling van het ontwerp niet meer kon worden voltooid.

Krachtens de verklaring tot herziening van de Grondwet van 2 mei 2007, werd, bij de aanvang van de huidige legislatuur, de in de Senaat aangenomen tekst, opnieuw ingediend door de dames Marghem en Nyssens (stuk Kamer, 2007-2008, nr. 52-175/1) in de

A. INTRODUCTION

Au cours de la législature précédente, les propositions de révision de l'article 22*bis* de la Constitution, en vue d'intégrer dans la Constitution les droits de l'enfant inscrits dans la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, ont déjà fait l'objet d'un examen parlementaire minutieux (voir doc. Sénat, 2004-2005, n^os 3-265/1-4).

À l'initiative de l'ancienne sénatrice Mme de T' Serclaes, le Sénat avait adopté le 9 décembre 2004, quasiment à l'unanimité, une proposition de révision de l'article 22*bis* de la Constitution, rédigée comme 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 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. » »

Le texte voté par le Sénat n'a été transmis qu'un an plus tard, au mois de décembre 2005, 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 (doc. Chambre, 2004-2005, n^o 51-1501/1).

Au mois de mars 2006, le groupe de travail « Titre II » a publié un rapport concluant qu'il n'y avait aucune objection à formuler à la modification proposée de l'article 22*bis* de la Constitution.

Si le rapport en question a été publié en mars 2006, il n'a été soumis à la commission de Révision de la Constitution de la Chambre qu'à la fin de la législature, si bien que l'examen parlementaire du projet n'a plus pu aboutir.

En vertu de la déclaration de révision de la Constitution du 2 mai 2007, le texte voté par le Sénat a été redéposé, au début de la présente législature, par Mmes Marghem et Nyssens à la Chambre (doc. Chambre, 2007-2008, n^o 52-175/1) et par Mme de

Kamer en door mevrouw de Bethune c.s. in de Senaat (stuk Senaat, 2007-2008, nr. 4-581/ 1).

Op 27 mei 2008 amendeerde de bevoegde Kamer-commissie het voorstel tot herziening als volgt:

«*In artikel 22bis van de Grondwet, wordt het tweede lid vervangen door de volgende leden :*

«*Elk 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.*

Elk 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 deze rechten van het kind. ». » (Stuk Kamer, 2007-2008, nr. 52-175/6).

Op 5 juni 2008 werd het door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen ontwerp overgezonden aan de Senaat.

B. BESPREKING

De heer Delpérée, rapporteur, herinnert eraan dat het vaststaat dat de Kamer op het einde van de vorige legislatuur, bij gebrek aan reële politieke wil, niet over de door de Senaat overgezonden tekst heeft kunnen stemmen. Dit is betreurenswaardig.

Spreker duidt vervolgens op de verschillen in de tekst, overgezonden door de Kamer (stuk nr. 4-800/1) en de consensustekst van de Senaat (stuk nr. 4-581/1).

Het eerste lid van het huidige artikel 22bis begint met de woorden: «*Elk kind ...*».

De door de Kamer voorgestelde tekst herhaalt telkens de woorden «*elk kind*».

De tekst van de Senaat stelt het woord «*het kind*» voor het tweede lid e.v. voor.

Wat de formulering van de tekst betreft, is de heer Delpérée van mening dat deze wijziging door de Kamer weinig gelukkig is in de mate dat dezelfde woorden nutteloos worden herhaald.

De tweede wijziging die de Kamer voorstelt, lijkt minder opvallend, maar is belangrijker: in het laatste lid worden de woorden «*de rechten*» vervangen door de woorden «*deze rechten*».

Bethune et consorts au Sénat (doc. Sénat, 2007-2008, n° 4-581/ 1).

Le 27 mai 2008, la commission compétente de la Chambre a amendé la proposition de révision comme suit:

«*Dans l'article 22bis de la Constitution, l'alinéa 2 est remplacé par les alinéas suivants :*

«*Chaque enfant 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.*

Chaque enfant 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 ces droits de l'enfant. ». » (doc. Chambre, 2007-2008, n° 52-175/6).

Le 5 juin 2008, le projet adopté en séance plénière de la Chambre des représentants a été transmis au Sénat.

B. DISCUSSION

M. Delpérée, rapporteur, rappelle qu'il est établi que la Chambre n'a pas pu voter le texte transmis par le Sénat à la fin de la législature précédente, en l'absence d'une réelle volonté politique. C'est déplorable.

L'intervenant relève ensuite les différences qui existent entre le texte transmis par la Chambre (doc. n° 4-800/1) et le texte de consensus du Sénat (doc. n° 4-581/1).

L'alinéa premier de l'article 22bis actuel commence par les mots: «*Chaque enfant*».

Le texte proposé par la Chambre répète chaque fois les mots «*chaque enfant*».

Le texte du Sénat propose le mot «*il*» pour les alinéas 2 et suivants.

En terme de rédaction de texte, M. Delpérée estime que cette modification par la Chambre est peu heureuse dans la mesure où elle répète inutilement les mêmes mots.

La deuxième modification proposée par la Chambre paraît plus discrète mais est plus importante: au dernier alinéa, les mots «*les droits*» sont remplacés par «*ces droits*».

Het nadeel van deze wijziging is dat zij de mogelijkheid voor de wet, het decreet of de ordonnantie om de rechten in artikel 22bis van de Grondwet te waarborgen, dreigt te beperken. De rechten van het kind staan echter niet alleen in artikel 22bis van de Grondwet! Het kind heeft ook recht op persvrijheid, vrijheid van erediens, vrijheid van vergadering, economische, sociale en culturele rechten en onderwijs. Het kind heeft recht op alle rechten in titel II van de Grondwet.

Bovendien is de tekst van het laatste lid niet correct vanuit redactioneel oogpunt.

De vraag die voor de Senaat rijst, is of hij vasthoudt aan zijn eigen tekst of dat hij het door de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden ontwerp van tekst goedkeurt. Zo zouden de rechten van het kind eindelijk in de Grondwet verankerd zijn.

De heren Moureaux en Monfils sluiten zich grotendeels aan bij de opmerkingen van de heer Delpérée, maar zijn van oordeel dat ook het ontwerp van tekst van de Kamer van volksvertegenwoordigers een ruime interpretatie van de geïmagineerde rechten van het kind moet toelaten. Deze ruime interpretatie is zeer belangrijk. Voorts zijn de sprekers van oordeel dat het de voorkeur verdient een nieuwe navette van de tekst tussen Kamer en Senaat te vermijden.

De heer Monfils wijst er bovendien nog op dat de volgende rechten die worden opgenomen in de Grondwet, echt nieuw zijn: enerzijds, het recht van elk kind op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen en anderzijds, het recht voor elk kind zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan. Het opnemen van deze nieuwe rechten in de Grondwet is zeer belangrijk. Het spreekt bovendien voor zich dat ook alle andere rechten en vrijheden, opgenomen in de Grondwet, gegarandeerd zijn voor kinderen, zij het op een voor hen aangepaste wijze.

Mevrouw de Bethune, rapporteur en hoofdindieners van het voorstel nr. 4-581/1, verheugt zich er in de eerste plaats over dat de herziening van artikel 22bis van de Grondwet eindelijk opnieuw op de parlementaire agenda wordt geplaatst. Ook zij betreurt de door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangebrachte wijzigingen aan het oorspronkelijke tekstvoorstel. Het heeft niet geleid tot een verbetering van de tekst. Nochtans is de Senaat zeker niet over één nacht ijs gegaan bij het uitwerken van zijn tekst. Er werden bovendien heel wat juridische experts geraadpleegd. Het verdient dan ook aanbeveling het commissieverslag erop na te slaan. (stuk Senaat, 2004-2005, nr. 3-265/3). Spreekster is van oordeel dat de eerste bevestiging voor de commissie moet zijn dat de parlementaire procedure betreffende dit dossier haar beslag krijgt. Volgens een meerderheid van de rechtsleer en de rechtspraak is het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind immers niet

L'inconvénient de cette modification est qu'elle risque de limiter la possibilité pour la loi, le décret ou l'ordonnance de garantir les droits énumérés dans l'article 22bis de la Constitution. Mais les droits de l'enfant ne figurent pas uniquement dans l'article 22bis de la Constitution! L'enfant a aussi droit à la liberté de la presse, à la liberté du culte, à la liberté de réunion, aux droits économiques, sociaux et culturels et à l'enseignement. L'enfant a droit à tous les droits du titre II de la Constitution.

En plus, le texte du dernier alinéa n'est pas correct sur un plan rédactionnel.

La question pour le Sénat est de savoir s'il s'accroche à son propre texte ou s'il vote le projet de texte transmis par la Chambre des représentants. Ainsi, les droits de l'enfant seraient finalement ancrés dans la Constitution.

MM. Moureaux et Monfils souscrivent en grande partie aux observations de M. Delpérée, mais estiment que le projet de texte de la Chambre des représentants doit également permettre une large interprétation des droits en question de l'enfant. Le fait que celle-ci soit possible est très important. D'autre part, les intervenants sont d'avis qu'il vaut mieux éviter que le texte fasse à nouveau la navette entre la Chambre et le Sénat.

M. Monfils ajoute que les nouveaux droits inscrits dans la Constitution représentent une réelle nouveauté: d'une part, le droit de chaque enfant de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement et, d'autre part, le droit pour chaque enfant de s'exprimer sur toute question qui le concerne. L'inscription de ces nouveaux droits dans la Constitution est capitale. En outre, il va de soi que tous les autres droits et libertés contenus dans la Constitution sont également garantis pour les enfants, moyennant quelques adaptations.

Mme de Bethune, rapporteuse et auteur principal de la proposition n° 4-581/1, se réjouit tout d'abord que la révision de l'article 22bis de la Constitution soit finalement à nouveau mise à l'ordre du jour des activités parlementaires. Elle déplore elle aussi les modifications apportées par la Chambre des représentants au texte initial de la proposition. Le texte n'en est pas sorti amélioré. Le Sénat ne s'était pourtant pas lancé à la légère dans la rédaction du texte et avait en outre consulté de nombreux experts juridiques. Il est dès lors souhaitable de consulter le rapport de la commission sur ce sujet (doc. Sénat, 2004-2005, n° 3-265/3). L'intervenante est d'avis que la première préoccupation de la commission doit être que la procédure parlementaire concernant ce dossier aboutisse. En effet, la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 n'étant pas, suivant une doctrine et une jurisprudence majoritaire, directement applicable dans notre ordre juridique belge, cette

rechtstreeks toepasbaar in onze Belgische rechtsorde. De opname in de Grondwet zal dan ook een grote stap vooruit zijn inzake de erkenning van de rechten van het kind in ons land.

De voorzitter, de heer De Decker, stelt vast dat de commissie eenparig de door de Kamer gestemde wijzigingen aan het oorspronkelijke ontwerp van de Senaat betreurt, inzonderheid de in het laatste lid aangebrachte wijziging waardoor de woorden «de rechten» werden vervangen door «deze rechten». Maar tevens stelt hij vast dat de commissie in elk geval wenst dat de parlementaire behandeling van het ontwerp zo snel mogelijk tot een goed einde wordt gebracht.

Standpunt van de commissie

Om het herzieningsproces niet te stremmen, beslist de commissie het ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers niet meer te amenderen. Nochtans is ze niet onverdeeld gelukkig met de door de Kamer aangebrachte wijzigingen. In de eerste plaats betreurt ze de terminologische wijzigingen die de tekst haar inziens niets bijbrengen. Van fundamentele aard is haar eenparig bezwaar tegen de wijziging in het laatste lid waar de woorden «de rechten» werden vervangen door de woorden «deze rechten». Die wijziging kan een beperking inhouden van de mogelijkheden van de wetgever om op dit vlak op te treden. De rechten waarvan sprake zijn in de ogen van de commissie immers niet alleen die welke vermeld zijn in artikel 22*bis* van de Grondwet, maar alle rechten bepaald in titel II van de Grondwet «De Belgen en hun rechten». Het is dan ook in die zin dat het voorgestelde artikel 22*bis*, vijfde lid, dient te worden gelezen.

C. STEMMING

Het ontwerp tot herziening nr. 4-800/1 wordt eenparig aangenomen door de 14 aanwezige leden. Ten gevolge hiervan vervalt het voorstel tot herziening nr. 4-581/1.

*
* *

Het verslag werd eenparig goedgekeurd door de 12 aanwezige leden.

De rapporteurs,
Sabine de BETHUNE.
Francis DELPÉRÉE.

De voorzitter,
Armand DE DECKER.

intégration dans la Constitution sera une belle avancée dans les droits reconnus aux enfants dans notre pays.

Le président, M. De Decker, constate que la commission déplore unanimement les modifications que la Chambre a apportées au projet initial du Sénat, et en particulier la modification du dernier alinéa en vertu de laquelle les mots «les droits» ont été remplacés par les mots «ces droits». Mais il constate en même temps que la commission souhaite en tout cas que le parcours parlementaire du projet aboutisse le plus rapidement possible.

Position de la commission

Pour ne pas contrarier le processus de révision, la commission décide de ne plus amender le projet transmis par la Chambre des représentants. Toutefois, les modifications apportées par la Chambre ne la satisfont pas entièrement. Elle déplore avant tout les modifications terminologiques qui, selon elle, n'améliorent en rien le texte. Elle émet unanimement une objection fondamentale à la modification opérée au dernier alinéa, où les mots «les droits» ont été remplacés par les mots «ces droits». Cette modification pourrait entraîner une limitation des possibilités pour le législateur d'intervenir sur ce plan. En effet, pour la commission, les droits en question ne sont pas seulement ceux mentionnés à l'article 22*bis* de la Constitution, mais tous les droits énoncés au titre II de la Constitution, «Des Belges et de leurs droits». C'est dès lors dans ce sens qu'il convient de lire l'article 22*bis*, alinéa 5.

B. VOTE

Le projet de révision n° 4-800/1 est adopté à l'unanimité des 14 membres présents. En conséquence, le projet de révision n° 4-581/1 devient sans objet.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Les rapporteurs,
Sabine de BETHUNE.
Francis DELPÉRÉE.

Le président,
Armand DE DECKER.