

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2008-2009

18 JUNI 2009

Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **DELPÉRÉE**

I. PROCEDURE

Het onderhavige ontwerp van bijzondere wet vloeit voort uit een voorstel van bijzondere wet dat de senatoren Vandenberghe en Van den Brande op 12 juli 2007 hebben ingediend en dat de Senaat, na amendering, heeft aangenomen op 26 juni 2008.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2008-2009

18 JUIN 2009

Projet de loi spéciale modifiant l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR
M. **DELPÉRÉE**

I. PROCÉDURE

Le projet de loi spéciale à l'examen découle d'une proposition de loi spéciale que les sénateurs Vandenberghe et Van den Brande ont déposée au Sénat le 12 juillet 2007 et que le Sénat a adoptée le 26 juin 2008 après l'avoir amendée.

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	Johan Vande Lanotte, Myriam Vanlerberghe.
CDH	Francis Delpérée.
Écolo	Marcel Cheron.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Dirk Claes, Sabine de Bethune, Els Schelfhout, 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.
Sfia Bouarfa, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
Bart Martens, Guy Swennen, André Van Nieuwkerke.
Marc Elsen, Vanessa Matz.
José Daras, Isabelle Durant.

*Zie:***Stukken van de Senaat :****4-12 - 2008/2009 :**

Nr. 7 : Ontwerp geamendeerd door de Kamer van volksvertegenwoordigers en teruggezonden naar de Senaat.

*Voir:***Documents du Sénat :****4-12 - 2008/2009 :**

N° 7 : Projet amendé par la Chambre des représentants et renvoyé au Sénat.

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft dit ontwerp ingevolge amendering op 14 mei 2009 naar de Senaat teruggezonden.

Deze laatste heeft het naar de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden verzonden die het heeft besproken tijdens haar vergadering van 18 juni 2009, in aanwezigheid van de vice-eersteminister en minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven en Institutionele Hervormingen. (1)

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER STEVEN VANACKERE, VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN AMBTENARENZAKEN, OVERHEIDSBEDRIJVEN EN INSTITUTIONELE HERVORMINGEN

Het voorliggende ontwerp van bijzondere wet werd in deze commissie al grondig besproken. Het gaat om een essentieel aspect van de bescherming van de grondrechten in onze rechtsstaat. Het ontwerp voert een principiële plicht in voor de hoven en rechtbanken om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof wanneer er sprake is van een schending van een grondrecht dat zowel door de Grondwet als door internationale verdragen wordt gewaarborgd.

Aangezien de commissie vertrouwd is met het voorliggende ontwerp van bijzondere wet, zal deze uiteenzetting beknopt zijn.

Zoals de leden weten, werd het oorspronkelijke voorstel van bijzondere wet in de Senaat ingediend door de senatoren Vandenberghe en Van den Brande. Door middel van een amendement van de heren Delpérée en Vandenberghe werd ook een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse versie van de oorspronkelijke tekst weggewerkt.

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft over dit ontwerp een advies gevraagd aan de Raad van State. Bij advies van 3 maart 2009 heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State haar bemerkings bij de ontwerp tekst geformuleerd.

In de Kamer hebben een aantal leden van de meerderheid vervolgens een amendement ingediend.

Dit amendement werd gemotiveerd door het genoemde advies van de Raad van State en strekte ertoe de leesbaarheid van het ontwerp te verbeteren. Het amendement omvatte de volgende drie elementen :

1. Ten eerste had de Raad van State terecht gesteld dat de hoofdstrekking van het ontwerp erin bestaat om een rangorde te bepalen voor de rechterlijke toetsing

(1) Een vergelijkende tabel met de achtereenvolgens door de Senaat en de Kamer op 26 juni 2008 en 14 mei 2009 aangenomen teksten gaat als bijlage bij dit verslag.

Après avoir amendé le projet, la Chambre des représentants l'a renvoyé au Sénat le 14 mai 2009.

Le Sénat l'a envoyé à la commission des Affaires institutionnelles qui l'a examiné au cours de sa réunion du 18 juin 2009, en présence du vice-premier ministre et ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques et des Réformes institutionnelles. (1)

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. STEVEN VANACKERE, VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Le présent projet de loi spéciale a déjà été discuté de manière approfondie dans cette commission. Il concerne un aspect essentiel de la protection des droits fondamentaux dans notre État de droit. Le projet introduit une obligation de principe pour les cours et tribunaux de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle lorsqu'une violation d'un droit fondamental, garanti à la fois par la Constitution et par des conventions internationales, est soulevée.

La commission étant familiarisée avec le projet de loi spéciale à l'examen, cet exposé sera bref.

Ainsi que les membres le savent, la proposition initiale de loi spéciale a été déposée au Sénat par les sénateurs Vandenberghe et Van den Brande. Un amendement déposé par MM. Delpérée et Vandenberghe a permis d'éliminer aussi une discordance entre les versions française et néerlandaise du texte initial.

La Chambre des représentants a soumis ce projet au Conseil d'État. Dans un avis daté du 3 mars 2009, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a fait part de ses remarques au sujet du projet de texte.

À la Chambre, plusieurs membres de la majorité ont ensuite déposé un amendement.

Cet amendement était motivé par l'avis précité du Conseil d'État et visait à améliorer la lisibilité du projet. L'amendement contenait les trois éléments suivants :

1. Tout d'abord, le Conseil d'État avait indiqué à juste titre que l'objet principal du projet consistait à déterminer l'ordre dans lequel s'exerce le contrôle

(1) Un tableau comparatif comprenant les textes successivement adoptés par le Sénat et la Chambre au 26 juin 2008 et 14 mai 2009 figure en annexe du présent rapport.

van wetten, decreten en ordonnances in het licht van grondrechten, in die zin dat in principe eerst een prejudiciële vraag moet worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof. De Raad van State had opgemerkt dat deze bedoeling alleen in de Franse versie van het ontwerp correct werd weergegeven doordat tussen de woorden «*de poser*» en «*à la Cour constitutionnelle*» het woord «*d'abord*» voorkomt, hetgeen ontbrak in de Nederlandse versie van het ontwerp. Door de invoeging van het woord «*eerst*» in de Nederlandse tekst van het ontwerp kwam het amendement tegemoet aan die bemerking van de Raad van State.

2. Ten tweede, heeft de Raad van State vastgesteld dat het gebruik van de uitdrukking «*verdragsbepaling*» kan betekenen dat, wanneer het grondrecht zowel neergelegd is in de Grondwet als in een bepaling van afgeleid recht die door een orgaan van een internationale organisatie is goedgekeurd, de voorrangsregel van het ontwerp mogelijk niet van toepassing is. Om de intentie van de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat beter weer te geven, komt dit amendement tegemoet aan die opmerking van de Raad van State. Het woord «*verdragsbepaling*» en de woorden «*bepaling uit het verdrag*» worden vervangen door respectievelijk de woorden «*bepaling van Europees of internationaal recht*» en «*bepaling uit het Europees of het internationaal recht*».

3. Ten slotte, om de tekst te verduidelijken, vermeldt het amendement in een afzonderlijk lid de uitzonderingen op de principiële plicht om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

Het ontwerp van bijzondere wet, zoals geamendeerd, werd in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers unaniem goedgekeurd. De regering is er dan ook van overtuigd dat dit ontwerp een evenwichtige tekst is die een belangrijke stap betekent voor het garanderen van een uniforme en efficiënte grondrechtenbescherming in België.

De vice-eersteminister drukt dan ook de hoop uit dat deze tekst spoedig door de Hoge Vergadering mag worden goedgekeurd.

III. BESPREKING

De heer Vandenberghe verklaart dat het voorliggende ontwerp van bijzondere wet, zoals geamendeerd door de Kamer van volksvertegenwoordigers, zijn goedkeuring kan wegdragen. De geamendeerde tekst biedt een antwoord op een tweetal technische opmerkingen van de Raad van State en heeft de duidelijkheid van de oorspronkelijke tekst verder verbeterd.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft met het advies van 3 maart 2009 een gedetailleerde analyse gemaakt van het voorliggende ontwerp (stuk

juridictionnel des lois, des décrets et des ordonnances au regard des droits fondamentaux, la Cour constitutionnelle devant en principe être saisie en premier lieu à titre préjudiciel. Le Conseil d'État avait fait remarquer que seule la version française du projet traduisait correctement cette intention, par l'usage du mot «*d'abord*» entre les mots «*de poser*» et les mots «*à la Cour constitutionnelle*», qui n'a pas son correspondant dans la version néerlandaise du projet. En insérant le mot «*eerst*» dans la version néerlandaise du projet, l'amendement a permis de tenir compte de cette remarque du Conseil d'État.

2. Deuxièmement, le Conseil d'État a constaté que l'usage de l'expression «*disposition conventionnelle*» peut signifier que, lorsque le droit fondamental trouve sa source à la fois dans la Constitution et dans une disposition de droit dérivé adoptée par un organe d'une organisation internationale, la règle de priorité énoncée par le projet pourrait ne pas s'appliquer. Afin de mieux traduire l'intention de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, l'amendement a répondu à cette remarque du Conseil d'État en remplaçant le mot «*conventionnelle*» et les mots «*de la convention*» par les mots «*de droit européen ou de droit international*».

3. Finalement, pour la clarté du texte, l'amendement a fait figurer dans un alinéa séparé les exceptions à l'obligation de principe de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

Le projet de loi spéciale amendé a été adopté à l'unanimité en séance plénière de la Chambre des représentants. Le gouvernement est dès lors convaincu que ce projet est un texte équilibré qui constitue une avancée significative pour la protection uniforme et efficace des droits fondamentaux en Belgique.

Le vice-premier ministre espère dès lors que ce texte pourra être adopté rapidement par la Haute assemblée.

III. DISCUSSION

M. Vandenberghe déclare que le projet de loi spéciale à l'examen, tel qu'amendé par la Chambre des représentants, recueille son assentiment. Le texte amendé répond à deux observations techniques du Conseil d'État et renforce la clarté du texte original.

Dans l'avis du 3 mars 2009, la section de législation du Conseil d'État a fait une analyse détaillée du projet à l'examen (doc. Chambre, n° 52-1283/2). Certaines

Kamer, nr. 52-1283/2). Een aantal opmerkingen van de Raad van State behoeven geen aanpassing van de tekst van het ontwerp.

Spreker gaat vervolgens kort in op een drietal punten uit het advies.

1. Ten eerste maakt de Raad van State een belangrijke opmerking betreffende de noodzaak om de schending van een grondrecht op te werpen en de verhouding met de procedures voor het Hof van Cassatie en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In randnummer 17 van zijn advies verwijst de Raad van State naar de werkzaamheden van onze Senaatscommissie, volgens welke het materiële criterium primeert, zodat het volstaat dat de schending wordt opgeworpen van een grondrecht dat door de Grondwet wordt gewaarborgd, zonder dat het vereist is dat de schending van een grondwetsartikel *expressis verbis* wordt aangevoerd. Zoals spreker herhaaldelijk heeft beklemtoond tijdens de eerste bespreking van het voorstel in deze commissie, is het feit dat de schending van een grondrecht in substantie wordt opgeworpen doorslaggevend (zie het verslag van de heer Delpérée, stuk Senaat, nr. 4-12/4, onder meer blz. 41).

Dat slechts de schending van een door een verdrag gewaarborgd grondrecht zou worden opgeworpen, is niet relevant. De rechter dient in dat geval ambtshalve te onderzoeken of dat grondrecht ook op analoge wijze in Titel II van de Grondwet is gewaarborgd, en zo dat het geval is, dient hij ambtshalve de prejudiciële vraag te stellen.

Op de rechter rust derhalve de verplichting om desgevallend ambtshalve na te gaan of er een samenloop van grondrechten in het geding is, ook al werpt de partij dat zelf niet op.

De Raad van State stelt terecht vast dat het de bedoeling was van de Senaat om de bij het ontwerp geregelde procedure van toepassing te maken op elk rechtscollege, ongeacht welke procedureregels voor dit rechtscollege ook mogen gelden, zodra wordt opgeworpen dat een wet, een decreet of een ordonnantie onverenigbaar is met een grondrecht dat zijn oorsprong vindt zowel in de Grondwet als in een internationaal verdrag.

Ook het Hof van Cassatie en de Raad van State, wanneer hij als cassatierechter optreedt, zijn daartoe verplicht. Weliswaar werd bij de eerste bespreking van het oorspronkelijke voorstel in de Senaat door sommigen de stelling verdedigd dat die verplichting zou ingaan tegen artikel 1080 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 2 van het Regentsbesluit van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, volgens welke het Hof van Cassatie, in burgerlijke zaken, en de Raad van State, als cassatierechter, zich dienen te houden aan de wettelijke bepalingen die

observations du Conseil d'État n'appellent pas d'adaptation du texte en projet.

L'intervenant aborde ensuite brièvement trois points de l'avis.

1. Tout d'abord, le Conseil d'État fait une observation importante relative à la nécessité d'invoquer la violation d'un droit fondamental et à l'articulation avec les procédures devant la Cour de cassation et la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Dans le point 17 de son avis, le Conseil d'État renvoie aux travaux de notre commission sénatoriale selon laquelle il y a prévalence du critère matériel de sorte qu'il suffit que la violation d'un droit fondamental protégé par la Constitution soit soulevée sans qu'il soit requis d'invoquer *expressis verbis* la violation d'un article de la Constitution. Comme l'intervenant l'a souligné à plusieurs reprises au cours de la première discussion de la proposition au sein de cette commission, le fait que la violation d'un droit fondamental soit soulevée en substance est déterminant (voir le rapport de M. Delpérée, doc. Sénat, n° 4-12/4, page 41 notamment).

Le fait que seule la violation d'un droit fondamental garanti par un traité soit soulevée n'est pas pertinent. Dans ce cas, le juge doit examiner d'office si ce droit fondamental est également protégé de la même manière dans le Titre II de la Constitution et doit, s'il en est ainsi, d'office poser la question préjudicielle.

En conséquence, le juge a l'obligation de vérifier d'office, le cas échéant, s'il y a concours de droits fondamentaux, même si la partie ne soulève pas ce point elle-même.

Le Conseil d'État constate à juste titre que le Sénat avait l'intention de rendre la procédure organisée par le projet applicable à toute juridiction, indépendamment des règles de procédure en vigueur devant elle, dès que l'on invoque l'incompatibilité d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance avec un droit fondamental trouvant sa source à la fois dans la Constitution et dans une convention internationale.

La même obligation incombe également à la Cour de cassation et au Conseil d'État, lorsque ce dernier intervient en tant que juge de cassation. Certes, lors de la première discussion de la proposition initiale au Sénat, certains ont défendu la thèse selon laquelle cette obligation serait contraire à l'article 1080 du Code judiciaire et à l'article 2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui prévoient que la Cour de cassation, en matière civile, et le Conseil d'État, en tant que juge de cassation, doivent s'en tenir aux dispositions légales

in het cassatiemiddel zijn aangewezen. Er werd een amendement ingediend om uitdrukkelijk in artikel 26, § 4, te bevestigen dat deze artikelen in acht dienen te worden genomen. Het amendement werd echter verworpen. Onze Senaatscommissie achtte de zorg om door een coherente regeling strategische spelletjes en tegenstrijdige uitspraken te voorkomen, belangrijker. Uiteraard blijft het zo dat een partij de schending van een grondrecht moet aanvoeren, maar indien zij zich beperkt tot het opwerpen van een schending van een verdragsbepaling, dienen het Hof van Cassatie en de Raad van State, in geval van samenloop, het middel uit te breiden tot de eventuele schending van de Grondwet en daarover een prejudiciële vraag te stellen. In de ogen van de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden kan artikel 26, § 4, van de bijzondere wet hier gezien worden als *lex specialis* die desgevallend voorrang dient te krijgen op artikel 1080 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 2 van het Regentsbesluit.

De bestaande tekst verwoordt bijgevolg reeds afdoende de bedoeling van de Senaat, zodat het niet noodzakelijk is in te gaan op de drie suggesties ter zake van de Raad van State.

2. Een tweede opmerking van de Raad van State betreft de betekenis van «*een grondrecht dat op gedeeltelijk analoge wijze is gewaarborgd in een bepaling uit Titel II van de Grondwet en in een verdragsbepaling*». Zoals de Raad van State terecht aangeeft, is een gedeeltelijk analogo grondrecht een grondrecht met een (gedeeltelijk) gelijke draagwijdte maar met een verschillend toepassingsgebied of een (gedeeltelijk) gelijke draagwijdte maar met verschillende beperkingsvoorwaarden. In randnummer 23 van zijn advies blijkt uit het voorbeeld dat de Raad van State zelf geeft, duidelijk dat het kan gaan, enerzijds, om een vrij algemene bepaling in de Grondwet (bijvoorbeeld de artikelen 10 en 11 van de Grondwet inzake het algemeen discriminatieverbod) en een wat meer specifieke bepaling in een verdrag (artikel 14 van het EVRM inzake een bijzonder discriminatieverbod voor grondrechten). Uit dat voorbeeld, dat de Raad van State zelf geeft, blijkt dat het onderscheid algemeen/bijzonder niet doorslaggevend is. Vereist is uiteraard wel dat het grondrecht ook door de Grondwet wordt gewaarborgd. Is dat het geval, dan moet de prejudiciële vraag worden gesteld, ook al is de bepaling van het verdrag specifiek.

Een ander voorbeeld betreft de artikelen 12 en 14 van de Grondwet houdende het algemene wettigheidsbeginsel in strafzaken. Het is niet omdat artikel 7 van het EVRM en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten specifiek de terugwerkende kracht van de strengere strafwet verbieden, dat de prejudiciële vraag niet meer gesteld zou moeten worden. Het Grondwettelijk Hof leest overi-

indiquées dans le moyen de cassation. Un amendement a été déposé pour confirmer explicitement à l'article 26, § 4, que ces articles doivent être respectés. L'amendement a toutefois été rejeté. La commission du Sénat a estimé plus important de veiller, par une réglementation cohérente, à éviter des jeux stratégiques et des décisions contradictoires. Bien entendu, il va de soi qu'une partie doit invoquer la violation d'un droit fondamental, mais si elle se limite à soulever une violation d'une disposition conventionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'État sont tenus, en cas de concours, d'étendre le moyen à la violation éventuelle de la Constitution et de poser à ce sujet une question préjudicielle. Pour la commission des Affaires institutionnelles, l'article 26, § 4, de la loi spéciale peut être assimilé ici à une loi particulière devant, le cas échéant, bénéficier de la primauté sur l'article 1080 du Code judiciaire et l'article 2 de l'arrêt du Régent.

Par conséquent, le texte actuel traduit déjà clairement l'intention du Sénat, si bien qu'il n'est pas nécessaire de donner suite aux trois suggestions faites en la matière par le Conseil d'État.

2. Une deuxième observation du Conseil d'État porte sur la signification de la notion de «*droit fondamental garanti de manière partiellement analogue par une disposition du Titre II de la Constitution ainsi que par une disposition conventionnelle*». Comme l'indique à bon droit le Conseil d'État, un droit fondamental partiellement analogue est un droit fondamental ayant une portée (partiellement) égale mais un champ d'application différent ou une portée (partiellement) égale mais des conditions de restriction différentes. Il ressort clairement de l'exemple cité par le Conseil d'État lui-même au point 23 de son avis, qu'il peut s'agir, d'une part, d'une disposition très générale de la Constitution (par exemple les articles 10 et 11 de la Constitution relatifs à l'interdiction générale de discrimination) et, d'autre part, d'une disposition un peu plus spécifique d'une convention (l'article 14 de la CEDH relatif à une interdiction particulière de discrimination des droits fondamentaux). Cet exemple cité par le Conseil d'État lui-même montre que la distinction entre le caractère général et le caractère spécifique n'est pas déterminante. Il faut bien entendu que le droit fondamental soit également garanti par la Constitution. Dans ce cas, la question préjudicielle doit être posée, même si la disposition de la convention est plus spécifique.

Un autre exemple concerne les articles 12 et 14 de la Constitution portant sur le principe général de la légalité en matière pénale. Ce n'est pas parce que l'article 7 de la CEDH et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdisent spécifiquement l'effet rétroactif de la loi pénale plus sévère, que la question préjudicielle ne devrait plus être posée. D'ailleurs, d'après la lecture

gens thans al in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet dat de strafbaarstelling moet voorzien zijn bij wet op het ogenblik dat het misdrijf wordt gepleegd.

3. De Raad van State merkt ten slotte in randnummer 22 van zijn advies op dat het incoherent zou zijn om de « *acte clair* » theorie enkel uit te breiden tot het Hof van Cassatie en de Raad van State voor de zaken waarbij een grondrecht in het geding is en niet voor andere gevallen waarin een regel wordt aangevoerd waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof behoort. De Raad van State stelt ook de vraag of dezelfde wijziging niet moet worden overwogen voor de andere uitzondering vermeld in artikel 26, § 2, namelijk die betreffende de gevallen waarin het antwoord op de prejudiciële vraag niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen.

Op deze suggesties werd niet ingegaan teneinde het moeizaam opgebouwde evenwicht niet te verstoren. Het ontwerp regelt enkel de problematiek van de samenloop van grondrechten en strekt er niet toe de uitzonderingsmogelijkheden, zoals de « *acte clair* », uit te breiden tot situaties waarin andere bepalingen dan de artikelen van Titel II van de Grondwet worden aangevoerd.

Het voorliggende ontwerp van bijzondere wet heeft een uitvoerige parlementaire behandeling gekregen en komt tegemoet aan een probleem dat de rechtspraak en de rechtsleer jarenlang heeft bewogen. Het kan bogen op een ruime consensus binnen de magistratuur, de advocatuur en de rechtsleer. De tekst is dan ook « in staat », zoals processualisten zouden stellen, om definitief te worden goedgekeurd.

De heer Delpérée stelt vast dat met deze bespreking het parlementaire traject van een bijzondere wet, die erg nuttig zal zijn in ons juridisch en rechterlijk stelsel, bijna is afgerond.

Het belang ervan reikt zelfs verder dan het Belgisch kader. Hoewel het ontwerp van bijzondere wet nog niet is goedgekeurd, krijgt het al bijzondere aandacht van andere Europese staten waar, net als in België, de rechterlijke toetsing van wetten wordt toegepast. Zo zou ons land dus een voortrekkersrol vervullen.

Over de draagwijdte van het advies van de Raad van State en van het amendement dat daaruit voortvloeide, heeft de heer Delpérée de volgende mening.

1. Wat de rangorde van de toetsing van de verenigbaarheid met de Grondwet en het nationale of supranationale recht betreft, merkt de Raad van State terecht op dat enkel de Franse versie van het ontwerp, als goedgekeurd door de Senaat, de intentie correct weergeeft, namelijk dat bij samenloop van grondrechten in beginsel « *eerst* » de prejudiciële vraag wordt gesteld over de grondwettigheid aan het Grondwettelijk Hof (stuk Kamer, nr. 52-1283/2, blz. 7, nr. 4).

que la Cour constitutionnelle fait actuellement des articles 12 et 14 de la Constitution, l'incrimination doit être prévue par la loi au moment où l'infraction est commise.

3. Le Conseil d'État observe enfin au point 22 de son avis qu'il serait incohérent d'étendre la théorie dite de « *l'acte clair* » à la Cour de cassation et au Conseil d'État pour les seuls cas où un droit fondamental est en cause et non aux autres hypothèses dans lesquelles une règle relevant des compétences de la Cour constitutionnelle est invoquée. Le Conseil d'État pose également la question de savoir si la même modification ne devrait pas être envisagée pour l'autre exception mentionnée à l'article 26, § 2, soit celle relative aux cas où la réponse à la question préjudicielle n'est pas indispensable pour rendre la décision.

Il n'a pas été donné suite à ces suggestions afin de ne pas rompre l'équilibre difficilement mis en place. Le projet règle seulement la problématique du concours de droits fondamentaux et n'a pas pour objet d'étendre les possibilités d'exception, telles que celle de « *l'acte clair* », à des situations où sont alléguées d'autres dispositions que les articles du Titre II de la Constitution.

Le projet de loi spéciale à l'examen a fait l'objet d'un débat parlementaire approfondi et répond à un problème qui a agité la doctrine et la jurisprudence pendant des années. Il peut compter sur un large consensus au sein de la magistrature, du barreau et de la doctrine. Le texte est donc « en état », comme on dit en jargon juridique, pour être adopté de manière définitive.

M. Delpérée constate que la présente discussion marque à peu de choses près la fin du parcours parlementaire d'une loi spéciale qui sera particulièrement utile dans notre système juridique et juridictionnel.

Son intérêt dépasse même le cadre belge. Bien que le projet de loi spéciale ne soit pas encore adopté, il suscite déjà une attention toute particulière dans d'autres États européens qui, comme la Belgique, pratiquent le contrôle juridictionnel des lois. Ainsi, notre pays pourrait faire œuvre de pionnier.

Quant à la portée de l'avis du Conseil d'État et de l'amendement qui s'en est inspiré, *M. Delpérée* adopte le point de vue suivant.

1. En ce qui concerne l'ordre dans lequel s'opèrent les contrôles de conformité à la Constitution et au droit international ou supranational, le Conseil d'État a fait observer à juste titre que seule la version française du projet tel qu'adopté par le Sénat, traduisait correctement l'intention qu'en cas de concours de droits fondamentaux, la juridiction saisie pose en principe « *d'abord* » la question préjudicielle relative à la constitutionnalité à la Cour constitutionnelle (doc.

Door in de Nederlandse versie te bepalen: « *het rechtscollege stelt eerst aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag over de verenigbaarheid met de bepaling uit Titel II van de Grondwet* », wordt de overeenstemming tussen de twee versies gewaarborgd. Zo wordt er een duidelijk signaal gegeven over de voorrang in de beoordeling van de rechtsmiddelen die voor een rechtbank worden aangewezen.

2. In de door de Senaat goedgekeurde tekst stond de klassieke juridische uitdrukking « *verdragsbepaling* » of « *bepaling uit het verdrag* ». De Raad van State stelt voor die uitdrukking te vervangen door de woorden « *Europees- of volkenrechtelijke bepaling* » en « *uit het Europees recht of het volkenrecht* » (stuk Kamer, nr. 52-1283/2, p. 24, nr. 15), wat de Kamer heeft gedaan. Qua inhoud komt dat echter op hetzelfde neer.

3. De derde tekstwijziging betreft de formulering van artikel 26, §4. Om de tekst te verduidelijken, worden de uitzonderingen op de principiële plicht om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof voortaan in een afzonderlijk lid vermeld, namelijk artikel 26, §4, tweede lid.

Ten opzichte van de door de Senaat goedgekeurde tekst zijn de wijzigingen door de Kamer van volksvertegenwoordigers dus louter formeel. Spreker heeft hier bijgevolg geen probleem mee.

Er moet op een eigenaardigheid worden gewezen, namelijk dat de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft voorgesteld om de formulering van het door de Senaat goedgekeurde ontwerp te verbeteren, terwijl de tekst van het oorspronkelijke voorstel overgenomen werd uit het verslag van een werkgroep die onder andere bestond uit leden van de Raad van State (zie stuk Senaat, nr. 4-12/1, blz. 1, nota onder aan bladzijde 1).

Tot slot hoopt de heer Delpérée dat de Senaat, net als de Kamer van volksvertegenwoordigers, het ontwerp eenparig goedkeurt en dat het zo spoedig mogelijk kan worden bekendgemaakt.

De heer Mahoux stemt ook in met het ontwerp zoals het is verbeterd door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2 worden achtereenvolgens eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Het ontwerp van bijzondere wet in zijn geheel wordt eveneens eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

*
* *

Chambre, n° 52-1283/2, p. 7, n° 4). En prévoyant dans la version néerlandaise du texte que « *het rechtscollege stelt eerst aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag over de verenigbaarheid met de bepaling uit Titel II van de Grondwet* », la concordance entre les deux versions est assurée. Ainsi, le signal de priorité dans l'examen des moyens de droit formés devant une juridiction est clairement donné.

2. Dans le texte adopté par le Sénat figurait l'expression juridique classique de « *disposition conventionnelle* » ou « *disposition de la convention* ». Le Conseil d'État a suggéré de la remplacer par les mots « *disposition de droit européen ou de droit international public* » (doc. Chambre, n° 52-1283/2, p. 24, n° 15), ce que la Chambre a fait. Mais, sur le plan du contenu, cela revient au même.

3. La troisième modification du texte portait sur la formulation de l'article 26, §4. Pour la clarté du texte, les exceptions à l'obligation de principe de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, figurent désormais dans un alinéa séparé, à savoir l'article 26, §4, alinéa 2.

Par rapport au texte adopté par le Sénat, les modifications apportées par la Chambre des représentants sont donc de pure forme. L'intervenant peut dès lors facilement y souscrire.

Il reste une curiosité à relever, à savoir que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a suggéré d'améliorer la formulation du projet adopté par le Sénat, alors que le texte de la proposition initiale avait été emprunté au rapport rédigé par un groupe de travail composé entre autres de membres du Conseil d'État (voir doc. Sénat, n° 4-12/1, p. 1, note en bas de page 1).

En guise de conclusion, M. Delpérée souhaite que le Sénat, tout comme la Chambre des représentants, adopte le projet à l'unanimité et que ce dernier puisse être promulgué dans les meilleurs délais.

M. Mahoux se rallie également au projet tel qu'amélioré par la Chambre des représentants.

IV. VOTES

Les articles 1^{er} et 2 sont adoptés successivement à l'unanimité des 12 membres présents.

Le projet de loi spéciale dans son ensemble est également adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Francis DELPÉRÉE.

De voorzitter,
Armand DE DECKER.

*
* *

De door de commissie aangenomen tekst is dezelfde als de tekst van het ontwerp van bijzondere wet dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers werd geamendeerd (zie stukken Kamer, nrs. 52-1283/5 en 6).

*
* *

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Francis DELPÉRÉE.

Le président,
Armand DE DECKER.

*
* *

Le texte adopté par la commission est identique à celui du projet de loi spéciale amendé par la Chambre des représentants (voir doc. Chambre, n^{os} 52-1283/5 et 6).

*
* *

BIJLAGE

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof

TEKST AANGENOMEN DOOR DE SENAAT

26 juni 2008

(stuk Senaat, nr. 4-12/5)

Art. 2

Artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, gewijzigd bij de bijzondere wet van 9 maart 2003, wordt aangevuld met de volgende paragraaf:

« § 4. Wanneer voor een rechtscollege wordt opgeworpen dat een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel een grondrecht schendt dat op geheel of gedeeltelijk analoge wijze is gewaarborgd in een bepaling uit titel II van de Grondwet en in een verdragsbepaling, stelt het rechtscollege, behoudens in de gevallen bedoeld in de paragrafen 2 en 3, aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag over de verenigbaarheid met de bepaling uit titel II van de Grondwet, tenzij het oordeelt dat deze bepaling klaarblijkelijk niet geschonden is of tenzij het oordeelt dat uit een arrest van een internationaal rechtscollege of van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de bepaling uit het verdrag of uit de Grondwet klaarblijkelijk geschonden is. ».

Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof

TEKST GEAMENDEERD DOOR DE KAMER

14 mei 2009

(stuk Kamer, nr. 52 1283/6)

Art. 2

Artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, gewijzigd bij de bijzondere wet van 9 maart 2003, wordt aangevuld met een paragraaf 4, luidende:

« § 4. Wanneer voor een rechtscollege wordt opgeworpen dat een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel een grondrecht schendt dat op geheel of gedeeltelijk analoge wijze is gewaarborgd in een bepaling uit titel II van de Grondwet en in een bepaling van Europees of internationaal recht, stelt het rechtscollege eerst aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag over de verenigbaarheid met de bepaling uit titel II van de Grondwet.

In afwijking van het eerste lid geldt de verplichting een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof niet:

1° in de gevallen bedoeld in de paragrafen 2 en 3;

2° wanneer het rechtscollege oordeelt dat de bepaling uit titel II van de Grondwet klaarblijkelijk niet geschonden is;

3° wanneer het rechtscollege oordeelt dat uit een arrest van een internationaal rechtscollege blijkt dat de bepaling uit het Europees of het internationaal recht klaarblijkelijk geschonden is;

4° wanneer het rechtscollege oordeelt dat uit een arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de bepaling uit titel II van de Grondwet klaarblijkelijk geschonden is. ».

ANNEXE**Proposition de loi spéciale modifiant l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage****TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT****26 juin 2008****(doc. Sénat, n° 4-12/5)**

Art. 2

L'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, modifié par la loi spéciale du 9 mars 2003, est complété par le paragraphe suivant :

« § 4. Lorsqu'il est invoqué devant une juridiction qu'une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution viole un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition conventionnelle, la juridiction est tenue, sauf dans les cas visés aux paragraphes 2 et 3, de poser d'abord à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution, à moins qu'elle n'estime que cette disposition n'est manifestement pas violée ou qu'un arrêt d'une juridiction internationale ou de la Cour constitutionnelle fait apparaître que la disposition de la convention ou de la Constitution est manifestement violée. ».

Projet de loi spéciale modifiant l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage**TEXTE AMENDÉ PAR LA CHAMBRE****14 mai 2009****(doc. Chambre, n° 52 1283/6)**

Art. 2

L'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, modifié par la loi spéciale du 9 mars 2003, est complété par le paragraphe 4 rédigé comme suit :

« § 4. Lorsqu'il est invoqué devant une juridiction qu'une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution viole un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas :

1° dans les cas visés aux paragraphes 2 et 3;

2° lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée;

3° lorsque la juridiction estime qu'un arrêt d'une juridiction internationale fait apparaître que la disposition de droit européen ou de droit international est manifestement violée;

4° lorsque la juridiction estime qu'un arrêt de la Cour constitutionnelle fait apparaître que la disposition du titre II de la Constitution est manifestement violée. ».