

1
- 633 / 2 - 88 / 89

Chambre des Représentants

SESSION ORDINAIRE 1988-1989

21 DÉCEMBRE 1988

PROJET DE LOI SPECIALE sur la Cour d'arbitrage

AMENDEMENTS

N° 1 DE M. MAHIEU

Article 1^{er}

Remplacer le 2° par ce qui suit :

« 2° les articles qui constituent le Titre II de la Constitution. »

JUSTIFICATION

L'article 107^{ter} de la Constitution a fait l'objet d'une révision en juillet 1988. Une des modifications les plus importantes apportées à cet article concerne la possibilité d'étendre la compétence de la Cour d'arbitrage au contrôle de la conformité d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 26^{bis}, aux articles de la Constitution que la loi détermine.

Cette loi doit être adoptée à la majorité spéciale.

Le projet de loi spéciale à l'examen constitue une occasion idéale de mettre en œuvre cette disposition constitutionnelle. Il y a non seulement les circonstances politiques, mais également le souci d'assurer l'exécution complète de notre Constitution et de donner, par le biais de ce projet, une unité législative aux normes juridiques concernant la Cour d'arbitrage.

La raison principale du présent amendement réside toutefois dans son contenu. Les articles 6, 6^{bis} et 17 prévus actuellement appartiennent tous les trois à la liste des droits et libertés garantis par le Titre II de la Constitution.

Voir :

- 633 - 88 / 89 :

— N°1 : Projet de loi spéciale.

- 633 / 2 - 88 / 89

Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1988-1989

21 DECEMBER 1988

ONTWERP VAN BIJZONDERE WET op het Arbitragehof

AMENDEMENTEN

N° 1 VAN DE HEER MAHIEU

Artikel 1

Het 2° vervangen door wat volgt :

« 2° de artikelen die Titel II van de Grondwet uitmaken. »

VERANTWOORDING

Artikel 107^{ter} van de Grondwet werd in juli 1988 herzien. Eén van de belangrijkste wijzigingen die aan dit artikel werd gebracht, betreft de mogelijkheid om de bevoegdheid van het Arbitragehof uit te breiden tot het toetsen van de wet, het decreet of de in artikel 26^{bis} van de Grondwet bedoelde regel, aan die artikelen van de Grondwet die de wet bepaalt.

Deze wet moet met een bijzondere meerderheid worden aangenomen.

Het ontwerp van bijzondere wet, dat nu voorligt, is een ideale gelegenheid om deze grondwettelijke bepaling uit te voeren. Er zijn niet alleen de politieke omstandigheden, maar ook bezorgdheid om volledige uitvoering te geven aan onze Grondwet en om via dit ontwerp een legistische eenheid te geven aan de rechtsnormen over het Arbitragehof.

De voornaamste reden voor dit amendement is evenwel van inhoudelijke aard. De nu voorziene artikelen 6, 6^{bis} en 17 behoren alle drie tot het pakket rechten en vrijheden die door Titel II van de Grondwet worden gewaarborgd. De

Zie :

- 633 - 88 / 89 :

— N°1 : Ontwerp van bijzondere wet.

Cette dernière n'établit aucune hiérarchie en ce qui concerne ces normes : la liberté d'enseignement n'est pas considérée comme étant plus ou moins importante que, par exemple, le secret des lettres; l'inviolabilité du domicile n'est ni supérieure ni inférieure au droit à la propriété. Aucune des dispositions relatives à nos droits et libertés n'a plus ou moins de valeur qu'une autre de ces mêmes dispositions.

Le constituant ne peut donc avoir eu l'intention de donner à la liberté d'enseignement, à l'égalité ou au principe de non-discrimination plus d'importance qu'aux autres droits et libertés.

Par ailleurs, l'on dit souvent que les articles 6 et 6bis de la Constitution, qui règlent l'égalité et la non-discrimination, comportent une garantie générale et qu'ils chapeautent en quelque sorte les autres normes constitutionnelles en matière de droits et libertés.

C'est là un argument de plus pour prévoir de manière explicite que la Cour d'arbitrage a également le pouvoir de contrôler la conformité à ces autres normes constitutionnelles. L'on éviterait ainsi toute discussion dans laquelle l'une des parties invoquerait, par exemple, l'article 6 de la Constitution, l'autre partie rejetant la question sous prétexte que la question posée relèverait plutôt de l'article 4 ou 5 ou 7 ou de tout autre article de la Constitution — Titre II.

N° 2 DE M. MAHIEU

Art. 2

Remplacer le 3° par ce qui suit :

« 3° par les présidents des assemblées législatives, de leur propre initiative ou à la demande d'au moins un tiers de leurs membres. »

JUSTIFICATION

Comme le Conseil d'Etat l'observe également dans son avis, l'on impose aux présidents des assemblées législatives une condition beaucoup trop sévère pour ce qui est de l'introduction d'un recours devant la Cour d'arbitrage. Cela apparaît de manière d'autant plus frappante à la lecture des mots « toute personne physique ou morale » : celle-ci doit justifier d'un intérêt.

Notre amendement vise à rendre cette dernière condition applicable, *mutatis mutandis*, au président d'une assemblée législative.

Ce président peut, d'une manière générale, agir à deux titres différents : d'une part, en sa qualité de président au sens strict et, d'autre part, en sa qualité de « représentant » de l'assemblée législative qu'il préside.

Le président de chaque assemblée législative doit dès lors obtenir le droit d'introduire un recours. Il a en effet intérêt, du point de vue politique, à ce que les règles parlementaires ne soient pas bafouées.

D'autre part, chaque assemblée législative doit, en tant que telle, également disposer de ce droit, et ce pour les mêmes raisons. Il est néanmoins possible de prévoir en ce qui les concerne — comme c'est le cas pour les demandes d'avis au Conseil d'Etat — qu'un nombre minimum de

Grondwet zelf maakt geen enkele hiërarchische indeling van deze normen : de vrijheid van onderwijs wordt niet meer of niet minder belangrijk geacht dan bijvoorbeeld het briefgeheim; de onschendbaarheid van de woning staat niet boven noch onder het eigendomsrecht. Geen enkele van de bepalingen, die onze rechten en vrijheden betreffen, is in vergelijking met een andere bepaling die hetzelfde regelt, van meer of mindere waarde.

Het kan dan ook niet de bedoeling van de grondwetgever geweest zijn om aan de vrijheid van onderwijs, aan de gelijkheid of aan het principe van non-discriminatie een hogere betekenis toe te kennen dan aan andere rechten en vrijheden.

Vaak wordt ook aangehaald dat de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet, die de gelijkheid en de niet-discriminatie regelen, een algemene waarborg inhouden, dat zij als het ware de andere grondwettelijke normen over vrijheden en rechten overkoepelen.

Dit is evenwel een argument te meer om expliciet te voorzien dat het Arbitragehof ook het toetsingsrecht heeft over die andere grondwettelijke normen. Het zal elke discussie uitsluiten waarbij de ene partij zich bijvoorbeeld zou beroepen op de Grondwet, artikel 6, maar waarbij de andere partij de vraag zou afwijzen omdat volgens haar de ingediende vraag eerder onder artikel 4 of 5 of 7 of elk ander artikel van de Grondwet — Titel II zou vallen.

N° 2 VAN DE HEER MAHIEU

Art. 2

Het 3° vervangen door wat volgt :

« 3° door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op eigen initiatief of op verzoek van ten minste een derde van hun leden. »

VERANTWOORDING

Zoals ook de Raad van State in zijn advies opmerkt, wordt aan de voorzitters van de wetgevende vergadering een veel te zware voorwaarde opgelegd indien zij een beroep bij het Arbitragehof willen instellen. Dit valt des te meer op als we een vergelijking maken met « iedere natuurlijke of rechtspersoon » : deze moet van een belang doen blijken.

De strekking van ons amendement is om deze laatste voorwaarde *mutatis mutandis* ook voor de voorzitter van een wetgevende vergadering te voorzien.

Deze voorzitter kan in het algemeen op twee wijzen optreden : vooreerst vanuit zijn ambt van voorzitter *sensu stricto* en anderzijds als « vertegenwoordiger » van het parlement dat hij voorziet.

De voorzitter van elke wetgevende vergadering moet daarom het recht krijgen om een beroep in te stellen. Hij heeft er immers politiek belang bij dat de parlementaire regels niet met voeten worden getreden.

Anderzijds dient elke wetgevende vergadering als zodanig eveneens over dit recht te beschikken en wel om dezelfde redenen. Hier kan wel worden voorzien — zoals dat ook geldt voor het vragen van advies aan de Raad van State — dat er een minimum aantal leden dit zouden

membres doivent en faire la demande. Il appartiendra toutefois, dans ce cas-là aussi, au président de l'assemblée législative d'introduire formellement le recours.

N° 3 DE M. MAHIEU

Art. 26

Au § 2, troisième alinéa, supprimer le 3°.

JUSTIFICATION

Le projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, déposé au Sénat le 28 mai 1982 par le Gouvernement de l'époque (Sénat, 246 (1981-1982) — n° 1), ne prévoyait que deux dérogations à la règle selon laquelle les juridictions sont obligées de demander à la Cour d'arbitrage de statuer sur une question préjudicielle, lorsqu'une telle question est soulevée.

Ces deux exceptions avaient trait :

1. au cas où la Cour d'arbitrage a déjà statué sur une question ou un recours ayant le même objet;
2. au cas où l'action est irrecevable pour des motifs de procédure tirés de normes ne faisant pas elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle.

Au sein de la Commission du Sénat elle-même, qui examinait le projet de loi, il a toutefois été objecté que les deux exceptions figurant dans le projet ne couvrent pas toute ces hypothèses, « par exemple lorsque la norme ayant fait l'objet de la demande de renvoi préjudiciel n'est pas applicable aux faits de la cause ».

En ajoutant à l'article 15 que la juridiction n'est pas tenue de poser une question préjudicielle lorsqu'elle estime « que la réponse à la question préjudicielle n'est pas nécessaire pour rendre sa décision », la Commission du Sénat a prévu suffisamment de garanties pour écarter un usage abusif ou injustifié de la procédure de recours.

Le Sénat lui-même et, ultérieurement, la Chambre des Représentants ont marqué leur accord sur ce raisonnement.

Toutefois, le projet de loi en discussion a prévu une possibilité de dérogation supplémentaire : si la loi (...) ne viole manifestement pas une règle ou un article de la Constitution visés au § 1^{er}, la juridiction peut renoncer à soumettre la question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

Cette disposition suscite deux objections constitutionnelles.

La première est que la Constitution accorde très clairement et sans équivoque à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt le droit de soumettre une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage. Or, en disposant qu'une juridiction inférieure peut rejeter cette demande parce qu'elle estime — sans examen approfondi et en se basant uniquement sur le caractère « manifeste » — qu'il n'y a pas eu violation d'une norme constitutionnelle, non seulement on décourage le citoyen de recourir à ce nouveau droit, mais en outre on vide de sa substance l'article 107^{quater} de la Constitution.

La deuxième objection constitutionnelle a également été soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis. La Constitu-

tion. Ook in dit geval zal het rechter de voorzitter van de wetgevende vergadering zijn die formeel het beroep instelt.

N° 3 VAN DE HEER MAHIEU

Art. 26

In § 2, derde lid, het 3° weglaten.

VERANTWOORDING

In het ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, dat op 28 mei 1982 door de toenmalige regering bij de Senaat werd ingediend (Senaat, 246 (1981-1982) — n° 1), bevatte slechts twee afwijkingen op de regel dat de rechtscolleges worden verplicht het Arbitragehof te verzoeken over een prejudiciële vraag een uitspraak te doen, indien een dergelijke vraag wordt opgeworpen.

De twee uitzonderingen betroffen :

1. het geval wanneer het Arbitragehof reeds uitspraak heeft gedaan over een vraag of een beroep met hetzelfde voorwerp;
2. het geval wanneer de vordering niet ontvankelijk is om procedureregelen die ontleend zijn aan normen die zelf niet het onderwerp uitmaken van het verzoek tot het stellen van de prejudiciële vraag.

In de Senaatscommissie zelf, die het wetsontwerp onderzocht, werd evenwel opgeworpen dat de twee uitzonderingen waarin het ontwerp voorziet, niet alle gevallen dekken, « bijvoorbeeld wanneer de norm waaromtrent het verzoek om prejudiciële verwijzing is gedaan, niet toepasselijk is op de feitelijke toedracht van de zaak ».

Door de toevoeging aan artikel 15 dat het rechtscollege geen prejudiciële vraag moet stellen als het meent « dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet noodzakelijk is om uitspraak te doen », bouwde de Senaatscommissie voldoende waarborgen in om abusievelijk of ongerechtvaardigd gebruik op de beroepsprocedure uit te sluiten.

De Senaat zelf en achteraf de Kamer van Volksvertegenwoordigers verklaarden zich akkoord met deze redenering.

In het huidige wetsontwerp wordt evenwel nog een bijkomende ontwikkelingsmogelijkheid ingevoerd : ook als de wet (...) een regel of een artikel van de Grondwet bedoeld in paragraaf 1 klaarblijkelijk niet schendt, kan het rechtscollege ervan afzien het Arbitragehof de prejudiciële vraag voor te leggen.

Hiertegen rijzen twee grondwettelijke bezwaren.

Vooreerst kent de Grondwet zeer duidelijk en onduidelzinnig het recht toe aan elke natuurlijke of rechtspersoon die van een belang doet blijken, om een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof voor te leggen. Door nu te bepalen dat reeds een lagere rechtbank deze vraag kan afwijzen omdat die rechtbank — zonder grondig onderzoek en alleen voortgaand op de « klaarblijkelijkheid » — meent dat er geen schending van een grondwettelijke norm is geweest, wordt niet alleen de burger ontmoedigd om op dit nieuw recht beroep te doen, maar wordt ook artikel 107^{quater} van de Grondwet uitgehold.

Het tweede grondwettelijke bezwaar werd eveneens door de Raad van State in zijn advies opgeworpen. De Grondwet

tion accorde uniquement et exclusivement à la Cour d'arbitrage la compétence du contrôle de la constitutionnalité. En prévoyant que toute juridiction peut elle aussi juger en première instance s'il y a eu ou non violation de la Constitution — fût-elle exclusivement une violation « manifeste » — on foule aux pieds de manière flagrante la disposition constitutionnelle de l'article 107^{quater}.

kent het grondwettelijk toetsingsrecht alleen en uitsluitend toe aan het Arbitragehof. Door te bepalen dat elk rechtscollege in eerste instantie ook kan oordelen of er al dan niet een schending van de Grondwet is geweest — zij het dan dat het slechts om een « klaarblijkelijke » schending kan gaan — wordt de grondwetsbepaling van artikel 107^{quater} flagrant met voeten getreden.

M. MAHIEU
