

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 juni 2018

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Voorstel tot herziening van de Grondwet,
tot invoeging van een artikel 7ter inzake het
verbod op vrijheidsvernietigende partijen**

(ingediend door de heer Olivier Maingain en
mevrouw Véronique Caprasse)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 juin 2018

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Proposition de révision de la Constitution
en vue d'insérer un article 7ter relatif à
l'interdiction des partis liberticides**

(déposée par M. Olivier Maingain et
Mme Véronique Caprasse)

SAMENVATTING

De indieners van dit voorstel willen de Grondwet herzien, teneinde een verbod in te stellen op vrijheidsvernietigende partijen die volkomen in strijd zijn met de rechtsstaat en met de openbare vrijheden die gewaarborgd zijn bij de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en de aanvullende protocollen ervan, die van kracht zijn in ons intern rechtsbestel.

RÉSUMÉ

Les auteurs de la présente proposition entendent proposer une révision de la Constitution qui puisse fonder l'interdiction, par voie juridictionnelle, de partis liberticides qui s'inscrivent en contradiction totale avec l'État de droit et les libertés publiques garanties par la Constitution, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur dans notre ordre juridique interne.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>	
DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n ^o de base et du n ^o consécutif
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Beknopt Verslag	CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Plenum	PLEN:	Séance plénière
COM:	Commissievergadering	COM:	Réunion de commission
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be		Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publications@lachambre.be	
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier		Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC	

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Mogelijkheid om over te gaan tot een herziening van de Grondwet

Dit voorstel betreft geen voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet, maar wel een voorstel tot herziening van de Grondwet.

In het kader van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 25 april 2014 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 april 2014) werd titel II van de Grondwet immers voor herziening vatbaar verklaard, met het oog op de invoeging van nieuwe bepalingen ter vrijwaring van de bescherming van de rechten en de vrijheden die zijn gewaarborgd bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De Grondwet kan dus nog tijdens deze zittingsperiode geldig in die zin worden gewijzigd.

2. Noodzaak om het principiële verbod op vrijheidsvernietigende partijen te bevestigen

Professor Marc Uyttendaele, die als grondwetspecialist verbonden is aan de ULB, vraagt zich in zijn uitstekend artikel "*Une interdiction constitutionnelle des partis liberticides*" (in *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999/1, Brussel, Bruylant, 1999, blz. 65 en volgende) af welke bakens in een democratie moeten worden uitgezet: "*La démocratie doit-elle tout tolérer? Peut-elle admettre qu'un parti politique se serve des libertés qu'elle protège dans le but, même inavoué, de les abîmer ou de les annihiler?*".

De vraag die destijds rees en betrekking had op de politieke en juridische saga van het tot Vlaams Belang omgedoopte extreemrechtse Vlaams Blok, is opnieuw uiterst actueel geworden wegens de voorstelling van het partijprogramma van ISLAM, een partij die trouwens al in meerdere gemeenteraden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vertegenwoordigd is.

Ter herinnering: het Vlaams Blok werd op 21 april 2004 door het hof van beroep te Brussel veroordeeld wegens inbreuk op de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, en dat arrest werd bevestigd door een arrest van het Hof van Cassatie van 9 november 2004.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Possibilité de procéder à une révision de la Constitution

La présente proposition a trait à une proposition de révision de la Constitution et non pas à une proposition de déclaration de révision de la Constitution.

En effet, dans le cadre de la déclaration de révision de la Constitution du 25 avril 2014 (*Moniteur belge*, 28 avril 2014), le titre II de la Constitution est ouvert à révision 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.

La Constitution peut donc être valablement modifiée en ce sens sous la présente législature.

2. Nécessité d'affirmer le principe d'interdiction des partis liberticides

Le constitutionnaliste de l'ULB, le professeur Marc Uyttendaele dans son excellent article "*Une interdiction constitutionnelle des partis liberticides*" (in *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999/1, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 65 et s.) s'interrogeait sur les limites à poser dans une démocratie: "*La démocratie doit-elle tout tolérer? Peut-elle admettre qu'un parti politique se serve des libertés qu'elle protège dans le but, même inavoué, de les abîmer ou de les annihiler?*".

La question posée à l'époque, qui concernait la saga juridico-politique du *Vlaams Blok* rebaptisé *Vlaams Belang*, le parti d'extrême droite flamand, a resurgi dans l'actualité avec une acuité brûlante en raison de la présentation du programme du parti ISLAM, par ailleurs déjà représenté dans plusieurs conseils communaux en Région bruxelloise.

Rappelons que le *Vlaams Blok* avait été condamné par la Cour d'appel de Bruxelles le 21 avril 2004 pour infraction à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer les actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, arrêt qui fut confirmé par la Cour de cassation dans son arrêt du 9 novembre 2004.

De partij ISLAM is er voorstander van om België een werkelijk islamitische staatsvorm te geven, na de sharia¹ te hebben ingesteld; dat is een “islamitische gedragscode”, dus een geheel van uit de koran voortvloeiende regels, bepalingen, verboden en sancties tot regeling van het godsdienstig, maatschappelijk en persoonlijk leven van elke inwoner, ongeacht of die al dan niet moslim is. Het gaat met andere woorden om een politiek project dat de godsdienstige voorschriften van een bepaalde gemeenschap boven de burgerlijke wet stelt, die nochtans op eenieder van toepassing moet zijn.

Het politiek project van die partij is bovendien uiterst ondemocratisch, aangezien het de nochtans in onze Grondwet opgenomen gelijkheid van man en vrouw volledig ontkent. Die partij is er immers voorstander van dat in het openbaar vervoer vrouwen en mannen gescheiden van elkaar moeten reizen², en ook dat het aan vrouwen zou moeten worden verboden lijsttrekker te zijn bij een verkiezing, aangezien de man vóór de vrouw zou moeten komen en dies meer³.

Die segregatie is volstrekt in strijd met onze meest fundamentele democratische waarden en wordt in de praktijk door de vertegenwoordigers van de partij ISLAM al toegepast, aangezien zij bijvoorbeeld weigeren om vóór een debat op televisie door een vrouw te worden geschminkt⁴ of een journaliste die aan hetzelfde programma deelneemt, aan te kijken.

Deze partij wil vrouwen ook de mogelijkheid bieden mede-echtgenote te worden⁵, wat volstrekt in strijd is met het Belgisch Burgerlijk Wetboek en met het Belgisch Strafwetboek, die polygamie verbieden.

De partij ISLAM hanteert ook een door en door hypocriet discours over de vrijheid van mening. Van vrijheid is immers pas sprake op voorwaarde dat ze past binnen een extreem streng islamitische visie. Hoewel de partij beweert eenieder de vrijheid te willen laten om te leven in overeenstemming met zijn of haar religieuze, culturele en filosofische overtuiging, wil ze euthanasie en abortus strafbaar maken en piercings en tatoeages verbieden. De partij meent immers dat ons lichaam iets is wat we in bewaring hebben gekregen en waarvoor we zo goed mogelijk zorg moeten dragen⁶. Deze partij

¹ <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/partij-islam-wil-islamitische-staat-in-belgie-en-vrouwen-en-mannen-apart-op-de-bus-a57dec7d/>

² <http://www.7sur7.be/7s7/fr/14836/Elections-2018/article/detail/3405200/2018/04/06/La-charia-et-la-segregation-sexuelle-dans-les-bus-le-programme-interpellant-du-parti-Islam.dhtml>

³ <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/communales-une-femme-ne-peut-pas-etre-tete-de-liste-selon-le-fondateur-du-parti-islam-5ac71f9bcd702f0c1abcc741>

⁴ <https://www.rtl.be/info/video/426296.aspx>

⁵ <https://www.islam2012.be/acceuil-liste-islam-belgique>

⁶ <https://www.islam2012.be/acceuil-liste-islam-belgique>

Le parti ISLAM prône, quant à lui, l'établissement d'un véritable État islamiste en Belgique, après y avoir instauré la charia¹, à savoir un “code de conduite islamique”, un ensemble de règles, dispositions, interdits et sanctions découlant du Coran et qui régit la vie religieuse, sociale et individuelle de chaque habitant, qu'il soit musulman ou non. En d'autres termes, il s'agit d'un projet politique qui fait primer les prescrits religieux d'une certaine communauté sur la loi civile qui doit pourtant s'appliquer à tous et à toutes.

Le projet politique de ce parti est également profondément anti-démocratique en ce qu'il nie totalement l'égalité entre les femmes et les hommes pourtant inscrite dans notre Constitution. Ce parti prône, en effet, la séparation des femmes et des hommes dans les transports en commun² ou encore l'interdiction faite aux femmes d'occuper une tête de liste lors d'un scrutin, estimant que “l'homme devant, la femme derrière, et comme ça”³.

Cette ségrégation, totalement contraire à nos valeurs démocratiques les plus essentielles, est déjà mise en pratique par les représentants du parti ISLAM, qui refusent par exemple de se faire maquiller par une femme en vue d'une émission télévisée⁴ ou encore de regarder une journaliste participant à la même émission.

Ce parti souhaite également “permettre aux femmes qui le souhaitent, de devenir la coépouse”⁵, ce qui est en totale contradiction avec notre Code civil et avec notre Code pénal, interdisant la polygamie.

Le parti ISLAM tient également un discours totalement hypocrite sur la liberté d'opinion en ce que celle-ci ne vaudrait que lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une vision extrêmement rigoriste de l'islam. En effet, si le parti dit vouloir “garantir à tout un chacun la liberté de pratiquer un mode de vie conforme à ses opinions religieuses, culturelles et philosophiques”, il souhaite pénaliser les actes d'euthanasie et d'avortement, et interdire les piercings et tatouages “car notre corps est un dépôt qui nous a été confié et que nous devons en prendre soin de la meilleure manière possible”⁶.

¹ <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/partij-islam-wil-islamitische-staat-in-belgie-en-vrouwen-en-mannen-apart-op-de-bus-a57dec7d/>

² <http://www.7sur7.be/7s7/fr/14836/Elections-2018/article/detail/3405200/2018/04/06/La-charia-et-la-segregation-sexuelle-dans-les-bus-le-programme-interpellant-du-parti-Islam.dhtml>

³ <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/communales-une-femme-ne-peut-pas-etre-tete-de-liste-selon-le-fondateur-du-parti-islam-5ac71f9bcd702f0c1abcc741>

⁴ <https://www.rtl.be/info/video/426296.aspx>

⁵ <https://www.islam2012.be/acceuil-liste-islam-belgique>

⁶ <https://www.islam2012.be/acceuil-liste-islam-belgique>

wil ons met andere woorden de vrijheid ontzeggen om naar eer en geweten keuzes te maken die betrekking hebben op het eigen lichaam.

De indieners van dit voorstel tot herziening van de Grondwet zijn van oordeel dat het theocratische project van deze partij indruist tegen de democratische beginselen van onze Grondwet en dat het de fundamentele van onze liberale democratie aantast. Daarom stellen ze een herziening van de Grondwet voor, teneinde een juridisch afdwingbaar verbod in te stellen op dergelijke partijen die volkomen in strijd zijn met de rechtsstaat, met de openbare vrijheden gewaarborgd bij de Grondwet en bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en bekrachtigd bij de wet van 13 mei 1955, en bij de aanvullende protocollen bij dit Verdrag die van toepassing zijn in onze interne rechtsorde.

De voorgestelde bepaling heeft een algemene strekking en zou van toepassing kunnen zijn op elke partij die de openbare vrijheden in vraag stelt.

In dat verband is het belangrijk de grondwettelijke en jurisprudentiële fundamentele te verduidelijken om een dergelijk verbod te bekrachtigen.

3. *Rechtsgeldigheid van het verbod op vrijheidsvernietigende partijen in het internationaal recht*

Op het gebied van vrijheid van meningsuiting heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens in het arrest-*Handyside* (EHRM, 7 december 1976, *Handyside* / Verenigd Koninkrijk, § 49) het volgende gesteld: *“Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of such a society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man. Subject to paragraph 2 of Article 10 (art. 10-2), it is applicable not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no “democratic society”.*

In dat opzicht schrijft professor Marc Uyttendaele dat *“les mesures visant à sanctionner des partis liberticides ne peuvent donc être envisagées que lorsque ces derniers utilisent ou se préparent à utiliser la violence, lorsqu’ils appellent explicitement ou implicitement, la population ou une fraction de celle-ci, à l’emploi de la force ou à tout le moins qu’ils ont pour objectif incontestable de détruire l’édifice des libertés publiques consacrées tant par le droit interne que par le droit international”* (*loc cit.*, blz.66; onze onderstreping).

Autrement dit, le parti souhaite refuser la liberté de choix lorsque celui-ci est exercée selon sa propre conscience et concernant son propre corps.

Pour les auteurs de la présente proposition de révision de la Constitution, le projet théocratique de ce parti est contraire aux principes démocratiques inscrits dans notre Constitution et porte atteinte aux fondements de notre démocratie libérale. Par conséquent, ils entendent proposer une révision de la Constitution qui puisse fonder l’interdiction, par voie juridictionnelle, de tels partis qui s’inscrivent en contradiction totale avec l’État de droit, les libertés publiques garanties par la Constitution et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur dans notre ordre juridique interne.

La disposition proposée a une portée générale et pourrait s’appliquer à tout parti qui contredirait les libertés publiques.

Il est, à cet égard, important de préciser les fondements constitutionnels et jurisprudentiels pour valider pareille interdiction.

3. *De la validité juridique de l’interdiction des partis liberticides en droit international*

Sur le plan de la liberté d’expression, la Cour européenne des droits de l’homme, depuis l’arrêt *Handyside* (CEDH, arrêt du 7 décembre 1976, *Handyside*, Série A, n° 24, p.18, par. 49), a consacré le fait que *“la liberté d’expression constitue l’un des fondements essentiels de pareille société démocratique, l’une des conditions primordiales de son progrès et de l’épanouissement de chacun. Sous réserve du § 2 de l’article 10, elle vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l’État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l’esprit d’ouverture sans lesquels il n’est pas de société démocratique”.*

Comme l’exprime, à cet égard, Marc Uyttendaele, *“les mesures visant à sanctionner des partis liberticides ne peuvent donc être envisagées que lorsque ces derniers utilisent ou se préparent à utiliser la violence, lorsqu’ils appellent explicitement ou implicitement, la population ou une fraction de celle-ci, à l’emploi de la force ou à tout le moins qu’ils ont pour objectif incontestable de détruire l’édifice des libertés publiques consacrées tant par le droit interne que par le droit international”* (*loc cit.*, p. 66, c’est nous qui soulignons).

Op het gebied van het internationaal recht had de voormalige Europese Commissie voor de rechten van de mens in haar beslissing van 18 mei 1976 over de ontvankelijkheid (verzoekschrift 6850/74, § 3) te kennen gegeven dat artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, te Parijs aangenomen op 20 maart 1952 – en als volgt verwoord: “De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen” – niet direct verhinderde dat een staat voorwaarden stelt voor de erkenning van de hoedanigheid van politieke partij of voor de voordracht van kandidaten voor de verkiezingen.

Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft in zijn rechtspraak gewezen op de essentiële rol die in een democratisch regime wordt gespeeld door de politieke partijen die de rechten en vrijheden genieten die zijn verankerd in artikel 11 (vrijheid van vergadering en vereniging), alsook in artikel 10 (vrijheid van meningsuiting) van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Het Hof heeft echter geoordeeld dat de bij artikel 11 alsook de artikelen 9 (vrijheid van godsdienst) en 10 van het Verdrag gewaarborgde vrijheden de autoriteiten van een land waar een vereniging de staatsinstellingen in het gedrang brengt, niet kunnen beletten die te beschermen.

Zo heeft het in het arrest van 13 februari 2003 (*Refah Partisi e.a./ Turkije*) nauwkeurig de contouren bepaald van een verbod op een vrijheidsvernietigende partij.

Refah Partisi (Partij van de Voorspoed), opgericht in Turkije in 1983, werd in januari 1998 ontbonden bij een arrest van het Turkse Grondwettelijk Hof, omdat het een centrum van activiteiten was geworden dat in strijd was met het beginsel van de scheiding van godsdienst en Staat.

Het Hof, dat in deze zaak door die partij was geadieerd, kwam tot het besluit dat er geen schending was van artikel 11 van het Verdrag.

Het Hof stelde het volgende: “*the acts and speeches of Refah’s members and leaders cited by the Constitutional Court were imputable to the whole of the party, that those acts and speeches revealed Refah’s long-term policy of setting up a regime based on sharia within the framework of a plurality of legal systems and that Refah did not exclude recourse to force in order to*

Sur le plan du droit international, la Commission des droits de l’homme, dans son avis du 18 mai 1976 (Comm.EDH, 18 mai 1976, requête n° 6850/74, D.R., vol. 5, p. 90), avait énoncé le fait que l’article 3 du Premier Protocole additionnel, adopté à Paris le 20 mars 1952, – et libellé comme suit: “*Les Hautes Parties Contractantes s’engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l’opinion du peuple sur le choix du corps législatif*” – ne s’opposait pas directement à ce qu’un État établisse des conditions à la reconnaissance de la qualité de parti politique ou à la présentation des candidats aux élections.

Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l’homme a souligné le rôle essentiel joué, dans un régime démocratique, par les partis politiques jouissant des droits et libertés consacrées à l’article 11 (liberté de réunion et d’association) ainsi qu’à l’article 10 (liberté d’expression) de la Convention européenne des droits de l’homme.

Elle a, toutefois, jugé que les libertés garanties par l’article 11 ainsi que par les articles 9 (liberté de religion) et 10 de la Convention ne peuvent priver les autorités d’un pays où une association compromet les institutions de l’État du droit de protéger celles-ci.

C’est ainsi que dans un arrêt du 13 février 2003 (*Refah Partisi et autres c. Turquie*), elle a déterminé de manière précise les contours d’une interdiction d’un parti liberticide.

Le *Refah Partisi* (Parti de la Prospérité, “le Refah”), fondé en Turquie en 1983, fut dissous en janvier 1998 par un arrêt de la Cour constitutionnelle turque au motif qu’il était devenu un “centre d’activités contraire au principe de laïcité”.

Saisi par le parti dont question, la Cour a conclu à la non-violation de l’article 11 de la Convention européenne des droits de l’homme.

Elle a estimé que “*les actes et discours des membres et dirigeants du Parti Refah invoqués par la Cour constitutionnelle étaient imputables à l’ensemble du parti, que ces actes et discours révélaient le projet politique à long terme du Refah visant à instaurer un régime fondé sur la charia dans le cadre d’un système multijuridique et que le Refah n’excluait pas le recours*

implement its policy and keep the system it envisaged in place. In view of the fact that these plans were incompatible with the concept of a “democratic society” and that the real opportunities Refah had to put them into practice made the danger to democracy more tangible and more immediate, the penalty imposed on the applicants by the Constitutional Court, even in the context of the restricted margin of appreciation left to Contracting States, may reasonably be considered to have met a “pressing social need” (§ 132).

Er is dus in het internationaal recht een basis om, onder bepaalde voorwaarden, partijen te verbieden die als vrijheidsvernietigend zijn erkend.

4. Rechtsgeldigheid van het verbod op vrijheidsvernietigende partijen in de nationale rechtsorde

In het Belgisch recht is er thans geen enkele wettelijke basis om een vrijheidsvernietigende partij te verbieden.

De politieke partijen hebben geen rechtspersoonlijkheid en er is dus geen sprake van een rechtspersoon die zou kunnen worden ontbonden.

De wetgever heeft zich zijdelings over dit vraagstuk gebogen via de publieke financiering van de politieke partijen (wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen) door de vraag te opperen of de genoemde financiering verenigbaar was met programma's, partijen, woorden en gedragingen die de mensenrechten aantasten, echter niet zonder de politieke partijen te hebben verzocht de mensenrechten en de fundamentele vrijheden te eerbiedigen.

Om aanspraak te kunnen maken op de overheidsdotatie, moet een politieke partij “in haar statuten of in haar programma een bepaling opnemen waarbij zij zich ertoe verbindt om in haar politieke actie ten minste de rechten en vrijheden, zoals gewaarborgd door het bij de wet van 13 mei 1955 bekrachtigde Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en door de in België van kracht zijnde aanvullende protocollen bij dit Verdrag, in acht te nemen en door haar diverse geledingen en verkozen mandatarissen te doen in acht nemen.” (artikel 15bis van de voormelde wet van 4 juli 1989, ingevoegd bij de wet van 10 april 1995).

Men kan stellen dat de Belgische wetgever al de weg had geëffend om een vrijheidsvernietigende partij *a contrario* te definiëren op basis van de fundamentele kenmerken van elke democratie, namelijk de inachtneming

à la force afin de réaliser son destin; considérant que ces projets étaient en contradiction avec la conception de la “société démocratique” et que les chances réelles qu’avait le Refah de les mettre en application donnaient un caractère plus tangible et plus immédiat au danger pour la démocratie, la sanction infligée aux requérants par la Cour constitutionnelle, même dans le cadre de la marge d’appréciation réduite dont disposent les États, peut raisonnablement être considérée comme répondant à un “besoin social impérieux””.

Il existe donc une base en droit international permettant d’interdire, sous certaines conditions, les partis reconnus comme liberticides.

4. De la validité dans l’ordre juridique interne

Actuellement, en droit belge, il n’existe aucun fondement juridique permettant d’interdire un parti liberticide.

Les partis politiques ne disposent pas de la personnalité juridique, ce qui signifie qu’il n’y a pas de personnalité morale que l’on pourrait dissoudre.

Le législateur s’est préoccupé de la question de manière périphérique au travers du financement public des partis politiques (loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l’élection de la Chambre des représentants, ainsi qu’au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques) quant à savoir si ledit financement était compatible avec des programmes, partis, des propos et des comportements attentatoires aux droits de l’homme, non sans avoir invité les partis politiques à s’inscrire dans le respect des droits de l’homme et les libertés fondamentales.

En effet, pour pouvoir bénéficier de la dotation publique, un parti politique “*doit inclure dans son programme, dans ses statuts, une disposition par laquelle il s’engage à respecter dans l’action politique qu’il entend mener, et à faire respecter par ses différentes composantes et par ses mandataires élus, au moins les droits et les libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique*” (article 15bis de la loi du 4 juillet 1989 précité, inséré par la loi du 10 avril 1995).

On peut estimer que le législateur belge s’était déjà engagé dans une voie de définition *a contrario* d’un parti liberticide, autour des caractéristiques fondamentales de toute démocratie, à savoir le respect des principes

van de beginselen van gelijkheid, non-discriminatie en soevereiniteit en van de grondrechten.

Aldus heeft de wetgever, sinds de wet van 17 februari 2005 in de voormelde wet van 4 juli 1989 een artikel 15^{ter} heeft ingevoegd, het beginsel bevestigd dat de dotatie van de partij die vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden die worden erkend bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, kan worden verminderd ingeval de algemene vergadering van de Raad van State daartoe beslist op basis van een klacht van minstens een derde van de leden van de parlementaire commissie voor de Controle van de verkiezingsuitgaven.

Hoewel die regeling inderdaad een ontradend effect kan hebben, is zij momenteel echter ontoereikend om de vrijheidsvernietigende politieke partijen doeltreffend te bestrijden.

Professor Marc Uyttendaele stelt immers het volgende: *“dans le cadre de la lutte contre les partis liberticides, il n’est guère subtil d’attendre que le parti ait eu le temps de se structurer à tous les niveaux pour prendre des mesures coercitives à son égard ou à l’égard de ses membres. Il est en effet un principe fondamental en médecine selon lequel il faut traiter la maladie le plus rapidement possible afin d’éviter qu’elle n’infecte le corps tout entier. Il s’indique dès lors de lutter contre les partis liberticides dès leur apparition à l’échelon local sans leur laisser le temps de gagner la scène régionale, voire fédérale.”* (loc. cit., blz. 70).

— Het Duitse precedent

Voor de indieners van dit voorstel tot herziening van de Grondwet moeten in de Grondwet bepalingen worden opgenomen die dwingender zijn dan wat de wet van 4 juli 1989 toestaat.

Zij zijn van mening dat de opname van het beginsel van politieke laïciteit in de Grondwet de beste constitutionele grondslag is om de inachtneming van de waarden en beginselen van de rechtsstaat die België is te kunnen nagaan.

Over dat opzet heerst momenteel geen consensus. Aangezien zulks echter niets afdoet aan de relevantie ervan, stellen de indieners voor een onafhankelijk rechtscollege te gelasten er echt op toe te zien dat de democratische waarden in acht worden genomen, door de politieke partijen vooraf door te lichten.

In dat opzicht kan het vergelijkend recht, en inzonderheid het Duitse voorbeeld, ons helpen. Artikel 21, § 2, van de Duitse Grondwet luidt immers

d’égalité et de non-discrimination, de la souveraineté et des droits fondamentaux.

C’est ainsi que depuis la loi du 17 février 2005 qui a inséré un article 15^{ter} dans la loi du 4 juillet 1989 précité, le législateur a consacré le principe selon lequel le parti qui manifeste son hostilité aux droits et libertés reconnus par la Convention européenne des droits de l’homme peut voir sa dotation réduite par l’assemblée générale du Conseil d’État sur la base d’une plainte d’au moins un tiers des membres de la Commission parlementaire de contrôle des dépenses électorales.

Si ce dispositif peut effectivement s’avérer dissuasif, il n’en demeure pas moins qu’il est à l’heure actuelle insuffisant pour lutter efficacement contre les partis politiques dits liberticides.

Le professeur Marc Uyttendaele ne rappelle-t-il pas que *“(…) dans le cadre de la lutte contre les partis liberticides, il n’est guère subtil d’attendre que le parti ait eu le temps de se structurer à tous les niveaux pour prendre des mesures coercitives à son égard ou à l’égard de ses membres. Il est en effet un principe fondamental en médecine selon lequel il faut traiter la maladie le plus rapidement possible afin d’éviter qu’elle n’infecte le corps tout entier. Il s’indique dès lors de lutter contre les partis liberticides dès leur apparition à l’échelon local sans leur laisser le temps de gagner la scène régionale, voire fédérale”* (loc. cit., p. 70).

— Le précédent allemand

Pour les auteurs de la présente proposition de révision de la Constitution, il importe d’adopter des dispositions constitutionnelles plus contraignantes que ce que la loi du 4 juillet 1989 autorise.

Ils considèrent que l’inscription du principe de laïcité politique dans la Constitution serait le meilleur fondement constitutionnel pour permettre de vérifier le respect des valeurs et principes de l’État de droit qu’est l’État belge.

En l’absence toutefois de consensus actuel sur cet objectif qui demeure pourtant pertinent, les auteurs entendent faire en sorte qu’une juridiction indépendante puisse pleinement veiller au respect des valeurs démocratiques par un contrôle préalable à l’égard des partis politiques.

À cet égard, le droit comparé peut nous aider et singulièrement l’exemple allemand. En effet, l’article 21, § 2, de la Loi fondamentale allemande énonce que

als volgt: *“Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig”*. Paragraaf 4 van dat artikel voegt er het volgende aan toe: *“Über die Frage der Verfassungswidrigkeit nach Absatz 2 sowie über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung nach Absatz 3 entscheidet das Bundesverfassungsgericht.”*

Ter zake geeft professor Marc Uyttendaele het volgende aan: *“La Cour constitutionnelle dispose donc d’un double critère pour déterminer si un parti est liberticide. D’une part, il peut avoir égard au but poursuivi par ce parti. Un tel critère conduit inévitablement les magistrats compétents à procéder à une analyse subjective d’un complexe d’éléments permettant d’identifier les objectifs poursuivis réellement par le parti en cause. D’autre part, la Cour constitutionnelle peut avoir égard à l’attitude des membres du parti, ce qui permet une approche beaucoup plus objective du caractère liberticide d’un parti (.....)”*.

Plusieurs critères ont ainsi été posés par la Cour constitutionnelle allemande pour préciser davantage la notion d’ordre fondamental, libéral et démocratique: l’exclusion de l’usage de la force et du pouvoir arbitraire, le respect des droits de l’homme, de la séparation des pouvoirs, du multipartisme et de la souveraineté populaire, l’interdiction de tout dénigrement systématique de ces valeurs fondamentales.” (loc. cit., blz. 70-71).

5. Welk rechtscollege is binnen de Belgische rechtsorde bevoegd?

Het Grondwettelijk Hof lijkt objectief de natuurlijke rechter die kan beoordelen of een politieke partij al dan niet vrijheidsvernietigend is.

Door zijn rechtspraak, waarmee het Grondwettelijk Hof – toen nog het Arbitragehof – bijna vijftig jaar geleden van start is gegaan, is dat Hof geleidelijk uitgegroeid tot een rechtscollege dat toeziet op de inachtneming van de grondrechten.

Voorts beschikt het Grondwettelijk Hof over de rechtsinstrumenten die het in staat stellen die bij uitstek heikle opdracht uit te voeren: naar luid van artikel 91 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof beschikt dat Hof over de ruimste opsporings- en onderzoeksbevoegdheden, met inbegrip van de bevoegdheid om alle nuttige vaststellingen te doen.

“les partis, qui d’après leur but ou d’après l’attitude de leurs adhérents, cherchent à porter atteinte à l’ordre fondamental, libéral et démocratique, à le renverser, ou à mettre en péril l’existence de la République fédérale d’Allemagne, sont inconstitutionnels. La Cour constitutionnelle statue sur la question de l’inconstitutionnalité”.

Comme le souligne le professeur Marc Uyttendaele, *“La Cour constitutionnelle dispose donc d’un double critère pour déterminer si un parti est liberticide. D’une part, il peut avoir égard au but poursuivi par ce parti. Un tel critère conduit inévitablement les magistrats compétents à procéder à une analyse subjective d’un complexe d’éléments permettant d’identifier les objectifs poursuivis réellement par le parti en cause. D’autre part, la Cour constitutionnelle peut avoir égard à l’attitude des membres du parti, ce qui permet une approche beaucoup plus objective du caractère liberticide d’un parti (.....)”*

Plusieurs critères ont ainsi été posés par la Cour constitutionnelle allemande pour préciser davantage la notion d’ordre fondamental, libéral et démocratique: l’exclusion de l’usage de la force et du pouvoir arbitraire, le respect des droits de l’homme, de la séparation des pouvoirs, du multipartisme et de la souveraineté populaire, l’interdiction de tout dénigrement systématique de ces valeurs fondamentales” (loc. cit., pp. 70-71).

5. Quelle juridiction compétente au sein de l’ordre juridique belge?

La Cour constitutionnelle apparaît objectivement comme pouvant être le juge naturel du caractère liberticide ou non d’un parti politique.

Sa jurisprudence, constituée depuis près de trente-cinq ans, alors qu’elle n’était encore que Cour d’arbitrage, l’a progressivement érigée comme juridiction gardienne des droits fondamentaux.

Elle dispose par ailleurs des instruments juridiques lui permettant d’exercer cette mission sensible s’il en est: l’article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle offre à celle-ci des pouvoirs d’instruction et d’investigation les plus étendus, en ce compris le pouvoir de procéder à toutes les constatations utiles.

Die bevoegdheden blijken bijzonder ter zake dienend te zijn zo men zich wil toerusten met de middelen om een partij te verbieden door concreet te beoordelen of ze al dan niet vrijheidsvernietigend is.

Vervolgens is er de wijze waarop een zaak aanhangig wordt gemaakt. Om de gevaren van de *actio popularis* te voorkomen, neigen de indieners van dit voorstel tot herziening van de Grondwet naar het Duitse model.

Zo bepaalt § 43, (1), van de Duitse *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* het volgende: “*Der Antrag auf Entscheidung, ob eine Partei verfassungswidrig (...) ist (...), kann von dem Bundestag, dem Bundesrat oder von der Bundesregierung gestellt werden.*”.

Het is niet de bedoeling vooruit te lopen op de gedragslijn welke de bijzondere wetgever die de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof wijzigt, zal volgen. Tevens is de overwogen maatregel uitzonderlijk en ligt hij bijzonder gevoelig. In het licht daarvan ware het wenselijk de aanhangigmaking in een dergelijk geval te beperken tot de volgende instanties zoals die al in de voormelde bijzondere wet worden beoogd, met name de federale regering, een deelstaatregering dan wel de voorzitter van een wetgevende assemblee op verzoek van twee derde van haar leden. Daarbij zou evenwel aan iedereen die aantoonde er belang bij te hebben, worden toegestaan in het geding tussen te komen, zoals de bovenvermelde bijzondere wet het nu al mogelijk maakt.

Aangezien de verklaring tot herziening van de Grondwet van 25 april 2014, die in het *Belgisch Staatsblad* van dezelfde datum werd bekendgemaakt, artikel 142 van de Grondwet, dat het Grondwettelijk Hof betreft, niet voor herziening vatbaar heeft verklaard, stellen de indieners van dit voorstel tot herziening van de Grondwet voor om in titel II van de Grondwet (die wel voor herziening vatbaar is), een nieuwe bepaling ter bescherming van de fundamentele vrijheden in te voegen onmiddellijk na het nieuwe artikel 7^{ter} over de laïcité van de Staat, waarvan de indieners de invoering hebben voorgesteld in het tijdens deze zittingsperiode ingediende voorstel tot herziening van de Grondwet (zie DOC 54 1582/001).

Aldus zou de grondwetsbepaling betreffende de politieke laïcité van de Staat, die erin bestaat de burgerlijke wet te doen primeren op elk godsdienstig voorschrift of theocratisch project van de Staat, harmonisch worden aangevuld met en onmiddellijk worden gevolgd door een nieuwe bepaling die het verbod op politieke organisaties die een theocratische Staat voorstaan, bekrachtigt.

Ces pouvoirs apparaissent fort judicieux si l'on veut se donner les moyens d'interdire un parti en appréciant son caractère liberticide ou non *in concreto*.

Quant au mode de saisine, afin d'éviter les dangers de l'action populaire, les auteurs de la présente proposition de révision de la Constitution penchent également sur le modèle allemand.

Ainsi, l'article 43 de la loi allemande concernant le fonctionnement de la Cour constitutionnelle fédérale prévoit que la requête d'une décision portant sur la question de savoir si un parti politique est inconstitutionnel peut être introduite par le *Bundestag*, le *Bundesrat* ou le Gouvernement fédéral.

Sans préjuger la ligne de conduite qui sera adoptée par le législateur spécial modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et eu égard au caractère exceptionnel et particulièrement sensible de la mesure entreprise, il serait souhaitable de limiter la saisine en pareil cas aux organes suivants tels que déjà visés par la loi précitée: le gouvernement fédéral, un gouvernement d'une entité fédérée, ou le président d'une assemblée législative à la demande de deux tiers de ses membres, tout en permettant à toute personne justifiant d'un intérêt d'intervenir à la cause, comme le permet déjà la loi spéciale précitée.

La déclaration de révision de la Constitution du 25 avril 2014 publiée au *Moniteur belge* de cette même date n'ayant pas ouvert à révision l'article 142 de la Constitution, siège de la Cour constitutionnelle, les auteurs de la présente proposition de révision proposent d'insérer une disposition nouvelle de protection des libertés fondamentales dans le titre II de la Constitution, lui ouvert à révision, et qui suivrait immédiatement l'article 7^{ter} relatif à la laïcité de l'État, à propos duquel les auteurs ont déjà déposé sous la présente législature une révision de la Constitution (DOC 54 1582/001).

La disposition constitutionnelle relative à la laïcité politique de l'État qui consiste à faire primer la loi civile sur tout prescrit religieux ou projet théocratique de l'État, serait ainsi harmonieusement complétée et directement suivie par une nouvelle disposition consacrant l'interdiction d'organisations politiques prônant un État théocratique.

Het verbod op partijen waarvan is erkend dat ze vrijheidsvernietigend zijn, dat in titel II van de Grondwet via een nieuw artikel zou worden ingevoegd, zou worden uitgesproken door het Grondwettelijk Hof, dat de hoeder is van de fundamentele rechten. Dat Hof zal middels een voorafgaande controle toezien op de inachtneming van de laïciteit van de Staat en van de democratische waarden.

Dat zou een stap voorwaarts betekenen waarmee er zou worden bewezen aan ons democratisch bestel, dat als roeping heeft het gemeenschappelijk corpus van waarden en vrijheden in stand te houden. De verschillende democratische politieke partijen zouden het vastberaden eens moeten zijn over dat bestel en hun ideologische en communautaire breuklijnen moeten overstijgen.

L'interdiction des partis reconnus comme liberticides, insérée par un nouvel article dans le titre II de la Constitution, serait prononcée par la Cour constitutionnelle, gardienne des droits fondamentaux, qui veillera au respect de la laïcité de l'État et des valeurs démocratiques par un contrôle préalable.

Il s'agirait là d'une avancée qui ferait honneur à notre démocratie décidée à sauvegarder le corpus commun des valeurs et libertés, autour de laquelle devraient s'accorder, avec détermination, les différentes formations politiques démocratiques en transcendant leurs clivages idéologiques ou communautaires.

Olivier MAINGAIN (DéFI)
Véronique CAPRASSE (DéFI)

VOORSTEL TOT HERZIENING

Enig artikel

In titel II van de Grondwet wordt een nieuw artikel 7ter ingevoegd, luidende:

“Artikel 7ter. Als ongrondwettig worden beschouwd de partijen die, gelet op hun doel of op de houding van hun leden, geweld gebruiken of zich daartoe opmaken, uitdrukkelijk of impliciet de bevolking of een gedeelte daarvan oproepen om geweld te gebruiken, of als onweerlegbaar doel hebben de publieke vrijheden die verankerd zijn in en gewaarborgd zijn bij de Grondwet, bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, en bij de in België van kracht zijnde aanvullende protocollen bij dat Verdrag, te vernietigen.

Het Grondwettelijk Hof spreekt zich uit over de ongrondwettigheidsvraag en kan bij een terdege met redenen omkleed arrest partijen die overeenkomstig het eerste lid als ongrondwettig worden beschouwd, verbieden.

Het arrest geldt als een verbod om deel te nemen aan de eerstvolgende verkiezing, als bedoeld bij de artikelen 61 en volgende, artikel 117, artikel 162, tweede lid, 1°, en aan de verkiezing als bedoeld bij de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement.

De wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, stelt de voorwaarden en de nadere regels voor de aanhangigmaking bij het Grondwettelijk Hof vast, op grond waarvan dit laatste zich kan uitspreken.”

28 mei 2018

PROPOSITION DE RÉVISION

Article unique

Dans le titre II de la Constitution, il est inséré un nouvel article 7ter, rédigé comme suit:

“Article 7ter. Sont considérés inconstitutionnels les partis qui, d’après leur but ou d’après l’attitude de leurs adhérents, utilisent ou se préparent à utiliser la violence, appellent explicitement ou implicitement la population ou une fraction de celle-ci à l’emploi de la force, ou ont pour objectif incontestable de détruire les libertés publiques consacrées et garanties par la Constitution, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique.

La Cour constitutionnelle statue sur la question de l’inconstitutionnalité et peut prononcer par arrêt dûment motivé l’interdiction de partis considérés comme inconstitutionnels, conformément à l’alinéa 1^{er}.

L’arrêt vaut interdiction de concourir à l’élection qui suit, prévue aux articles 61 et suivants, à l’article 117, à l’article 162, alinéa 2, 1°, ainsi qu’à celle prévue par la loi du 23 mars 1989 relative à l’élection du Parlement Européen.

La loi, adoptée à la majorité prévue à l’article 4, dernier alinéa, détermine les conditions et les modalités de saisine de la Cour lui permettant de statuer.”

28 mai 2018

Olivier MAINGAIN (DéFI)
Véronique CAPRASSE (DéFI)