

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 mei 2025

8 mai 2025

DE ONTVANKELIJKHEID
VAN VOORSTELLEN
TOT HERZIENING
VAN DE GRONDWET IN HET LICHT
VAN DE ARTIKELEN DIE
DOOR DE PRECONSTITUANTE
VOOR HERZIENING
VATBAAR WERDEN VERKLAARD

LA RECEVABILITÉ
DE PROPOSITIONS
DE RÉVISION
DE LA CONSTITUTION
AU REGARD DES DISPOSITIONS
OUVERTES À RÉVISION
PAR
LE PRÉCONSTITUANT

Hoorzittingen

Auditions

Verslag

Rapport

namens de commissie
voor Grondwet en
Institutionele Vernieuwing
uitgebracht door
de heer **Franky Demon** en
mevrouw **Kristien Van Vaerenbergh**

fait au nom de la commission
de la Constitution et
du Renouveau institutionnel
par
M. Franky Demon et
Mme Kristien Van Vaerenbergh

Inhoud

Blz.

- I. Hoorzitting van 26 februari 2025 met de heer Jeroen Van Nieuwenhove, wetenschappelijk medewerker aan de KU Leuven en kamervoorzitter in de Raad van State, de heer Koen Muylle, staatsraad, de heer Christian Behrendt, professor aan de ULiège, de heer Jan Velaers, professor emeritus aan de UA Antwerpen, en mevrouw Céline Romainville, professor, en mevrouw Sophie Mercier, doctoranda aan de UCLouvain3
- II. Hoorzitting van 12 maart 2025 met mevrouw Anne-Emmanuelle Bourgaux, professor aan de UMONS, de heer Jürgen Vanpraet, professor aan de UGent, en mevrouw Aube Wirtgen, professor aan de VUB34

Sommaire

Pages

- I. Audition du 26 février 2025 de M. Jeroen Van Nieuwenhove, collaborateur scientifique à la KU Leuven et président de chambre au Conseil d'État, de M. Koen Muylle, conseiller d'État, de M. Christian Behrendt, professeur à l'ULiège, de M. Jan Velaers, professeur émérite à l'UA Antwerpen, de Mme Céline Romainville, professeure, et de Mme Sophie Mercier, doctorante à l'UCLouvain3
- II. Audition du 12 mars 2025 de Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux, professeure à l'UMONS, M. Jürgen Vanpraet, professeur à l'UGent, et Mme Aube Wirtgen, professeure à la VUB34

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Philippe Goffin

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Christoph D'Haese, Eva Demesmaeker, Kristien Van Vaerenbergh
VB	Barbara Pas, Werner Somers
MR	Philippe Goffin, Victoria Vandenberg
PS	Khalil Aouasti, Pierre-Yves Dermagne
PVDA-PTB	Nabil Boukili, Sofie Merckx
Les Engagés	Luc Frank, Carmen Ramlot
Vooruit	Oskar Seuntjens
cd&v	Franky Demon
Ecolo-Groen	Stefaan Van Hecke
Open Vld	Steven Coenegrachts

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

N ., Katrijn van Riet, Sophie De Wit, Kathleen Depoorter
Marijke Dillen, Kurt Moons, Francesca Van Belleghem
Hervé Cornillie, Pierre Jadoul, Florence Reuter
Caroline Désir, Lydia Mutyebele Ngoi, Éric Thiébaud
Raoul Hedebouw, Peter Mertens, Julien Ribaud
Isabelle Hansez, Stéphane Lasseaux, Aurore Tourneur
N ., Jan Bertels
Nathalie Muylle, Els Van Hoof
Sarah Schlitz, Tinne Van der Straeten
Irina De Knop, Katja Gabriëls

C. — Niet-stemgerechtigd lid / Membre sans voix délibérative:

DéFI	François De Smet
------	------------------

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Versio provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde 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)

DAMES EN HEREN,

Naar aanleiding van de bespreking van het voorstel tot herziening van artikel 22 van de Grondwet met het oog op de erkenning van het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking (DOC 56 0030) en de bespreking van het voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde de politieke laïcité van de Staat er als beginsel in te verankeren (DOC 56 594) heeft uw commissie besloten om hoorzittingen te houden met Belgische grondwetspecialisten met betrekking tot de vraag naar de ontvankelijkheid van voorstellen tot herziening van de Grondwet in het licht van de bepalingen die voor herziening vatbaar zijn verklaard door de preconstituante krachtens de herzieningsverklaring van de Grondwet.

**I. — HOORZITTING VAN 26 FEBRUARI 2025
MET DE HEER JEROEN VAN NIEUWENHOVE,
WETENSCHAPPELIJK MEDEWERKER
AAN DE KU LEUVEN EN KAMERVOORZITTER
IN DE RAAD VAN STATE,
DE HEER KOEN MUYLLE, STAATSRaad,
DE HEER CHRISTIAN BEHRENDT, PROFESSOR
AAN DE ULIÈGE, DE HEER JAN VELAERS,
PROFESSOR EMERITUS AAN DE UANTWERPEN,
EN MEVROUW CÉLINE ROMAINVILLE,
PROFESSOR, EN MEVROUW SOPHIE MERCIER,
DOCTORANDA AAN DE UCLOUVAIN**

1. Uiteenzettingen

a. Uiteenzetting van de heer Jeroen Van Nieuwenhove, wetenschappelijk medewerker aan de KU Leuven en kamervoorzitter, en de heer Koen Muylle, staatsraad

De heer Jeroen Van Nieuwenhove zet uiteen dat de procedure tot herziening van de Grondwet eerst een optreden van de preconstituante veronderstelt en vervolgens, na verkiezingen, een optreden van de constituant. De bevoegdheid van de constituant is daarbij beperkt tot de elementen die door de preconstituante zijn vermeld in de herzieningsverklaring. De preconstituante kan derhalve de actiemogelijkheden van de constituant richten en beperken. Een grondwetsbepaling wordt voor herziening vatbaar verklaard door het nummer ervan – of eventueel een onderdeel ervan – op te nemen in de verklaring tot herziening van de Grondwet.

De preconstituante kan de mogelijkheid openen om nieuwe bepalingen aan de Grondwet in te voegen op de plaats die ze aanwijst, met opgave van het onderwerp van die nieuwe in te voegen bepalingen. Die opgave van dat onderwerp is in dat geval verplicht.

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le cadre de la discussion de la proposition de révision de l'article 22 de la Constitution en vue de reconnaître le droit à l'interruption volontaire de grossesse (DOC 56 0030) et de la discussion de la proposition de révision de la Constitution afin d'y consacrer le principe de laïcité politique de l'État (DOC 56 594), votre commission a décidé d'organiser des auditions avec des constitutionnalistes belges concernant la question de la recevabilité de propositions de révision de la Constitution au regard des dispositions ouvertes à révision par le préconstituant en vertu de la déclaration de révision de la Constitution.

**I. — AUDITION DU 26 FÉVRIER 2025
DE M. JEROEN VAN NIEUWENHOVE,
COLLABORATEUR SCIENTIFIQUE
À LA KU LEUVEN ET PRÉSIDENT DE CHAMBRE
AU CONSEIL D'ÉTAT,
DE M. KOEN MUYLLE, CONSEILLER D'ÉTAT,
DE M. CHRISTIAN BEHRENDT, PROFESSEUR
À L'ULIÈGE, DE M. JAN VELAERS, PROFESSEUR
ÉMÉRITE À L'UANTWERPEN,
DE MME CÉLINE ROMAINVILLE, PROFESSEURE,
ET DE MME SOPHIE MERCIER,
DOCTORANTE À L'UCLOUVAIN**

1. Exposés

a. Exposés de M. Jeroen Van Nieuwenhove, collaborateur scientifique à la KU Leuven et président de chambre, et de M. Koen Muylle, conseiller d'État

M. Jeroen Van Nieuwenhove explique que la procédure de révision de la Constitution suppose d'abord une intervention du préconstituant, puis, après les élections, une intervention du constituant. Le pouvoir du constituant se borne aux éléments inscrits dans la déclaration de révision par le préconstituant. Le préconstituant peut donc orienter et limiter le champ d'action du constituant. Pour ouvrir un article de la Constitution à révision, il faut inscrire le numéro de cet article – ou, éventuellement, une partie de celui-ci – dans la déclaration de révision de la Constitution.

Le préconstituant peut ouvrir la possibilité d'insérer de nouvelles dispositions dans la Constitution aux endroits qu'il indique en précisant l'objet de ces nouvelles dispositions à insérer. Cette mention de l'objet est obligatoire dans ce cas.

Omgekeerd kan de constituant geen bepalingen herzien die niet op de zo-even geschetste wijze zijn aangewezen door de preconstituante. Aangezien bepalingen die niet zijn aangewezen in de herzieningsverklaring niet kunnen worden herzien, kan de preconstituante de herziening van een grondwetsbepaling beperken tot bepaalde onderdelen ervan. De preconstituante kan expliciet bepaalde onderdelen van een te herziene grondwetsbepaling uitsluiten, bijvoorbeeld door te bepalen dat bepaalde woorden of zinnen van een voor het overige voor herziening vatbaar verklaard artikel, niet kunnen worden gewijzigd. De preconstituante kan dat ook impliciet doen, door enkel een onderdeel van een artikel voor herziening vatbaar te verklaren.

Dat kan echter ook door te bepalen dat een artikel voor herziening vatbaar wordt verklaard, om een nieuw lid toe te voegen, waarvan de preconstituante dan het onderwerp moet bepalen: hieruit vloeit voort dat de overige onderdelen van het voor herziening vatbaar verklaarde artikel niet kunnen worden gewijzigd. Het is dan ook niet mogelijk om in dat geval in het nieuwe lid bepalingen op te nemen die de draagwijdte van de bestaande tekst van het voor herziening vatbaar verklaarde artikel wijzigen.

De preconstituante kan de herziening van een grondwetsbepaling clausuleren, met andere woorden aanduiden in welke zin die grondwetsbepaling herzien kan worden. Dat is zowel het geval voor een specifiek aangewezen (onderdeel van een) artikel als voor een nieuw op te nemen bepaling waarvan het onderwerp is vastgesteld. De spreker geeft enkele voorbeelden. De twee volgende onderdelen van de herzieningsverklaring (DOC 56 0010/001, blz. 4) kunnen duidelijk worden beschouwd als het omschrijven van het onderwerp.

“– titel III van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de dienstgewijze decentralisatie;

(...)

– artikel 46 van de Grondwet, om een lid toe te voegen om een oplossing te bieden voor lang aanslepende regeringsvormingen;”

Het volgende onderdeel uit de herzieningsverklaring van 2014 (DOC 54 0010/001, blz. 156) bevat duidelijk wel een clausulering, aangezien de preconstituante de strekking van de toe te voegen grondwetsbepaling haast met zoveel woorden uitspelt.

“– van artikel 149 van de Grondwet, om een lid toe te voegen volgens hetwelk de wet afwijkingen kan voorzien op de verplichte integrale voorlezing van vonnissen, door de rechter, in openbare zitting;”

À l'inverse, le constituant ne peut réviser aucune disposition qui n'a pas été visée par le préconstituant selon la procédure décrite plus haut. Étant donné que les dispositions non visées dans la déclaration de révision ne peuvent pas être révisées, le préconstituant peut limiter la révision d'une disposition de la Constitution à certains de ses éléments. Le préconstituant peut ainsi exclure explicitement certaines parties d'une disposition constitutionnelle dont la révision est prévue, par exemple en interdisant de modifier certains mots ou certaines phrases d'un article ouvert à révision pour le surplus. Le préconstituant peut aussi le faire implicitement en ne déclarant ouvert à révision qu'une partie d'un article.

Le préconstituant peut toutefois également disposer qu'un article est ouvert à révision en vue d'y ajouter un nouvel alinéa, dont il doit alors préciser l'objet. Dans ce cas, les autres parties de l'article ouvert à révision ne peuvent pas être modifiées. Il n'est donc pas permis, dans cette hypothèse, d'insérer, dans le nouvel alinéa, des dispositions qui modifieraient la portée du texte existant de l'article ouvert à révision.

Le préconstituant peut baliser la révision d'une disposition constitutionnelle, c'est-à-dire préciser dans quel sens cette disposition pourra être révisée. Ce sera le cas tant pour un(e) (partie d')article spécifiquement désigné(e) que pour une nouvelle disposition à insérer, dont l'objet a été précisé. L'orateur cite plusieurs exemples. Les deux passages suivants de la déclaration de révision à l'examen (DOC 56 0010/001, p. 4) peuvent clairement être considérés comme des descriptions de l'objet.

“– le titre III de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif à la décentralisation par service;

(...)

– l'article 46 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa pour offrir une solution lorsque les formations de gouvernement s'éternisent;”

Le passage suivant de la déclaration de révision de 2014 (DOC 54 0010/001, p. 156) comporte clairement un balisage, dans la mesure où le préconstituant précise explicitement la portée de la disposition constitutionnelle à insérer:

“– article 149 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut prévoir des dérogations à la lecture intégrale obligatoire des jugements, par le juge, en audience publique;”

De vraag rijst of de preconstituante gebonden is door een dergelijke verregaande clausulering. Volgens sommige auteurs is dat niet het geval, maar daartegen kan worden ingebracht dat moeilijk kan worden aangenomen dat die clausulering volledig voor onbestaande moet worden gehouden en dat de constituant de betrokken grondwetsbepaling of het betrokken onderwerp zonder enige beperking zou kunnen regelen. Evenmin kan worden aangenomen dat de betrokken grondwetsbepaling of het betrokken onderwerp in het geheel niet kan worden geregeld door de constituant omdat een ongrondwettige clausulering werd toegevoegd.

De constituant is de ultieme interpretator van de herzieningsverklaring. Er is immers geen rechtscollège dat toeziet op de rechtmatigheid van de constituant. Dat betekent echter niet dat in een rechtstaat de constituant zomaar haar gang gaat. Weliswaar beschikt de constituant over een meer recente en dus grotere democratische legitimiteit dan de preconstituante, maar die grotere democratische legitimiteit kan door de constituant zeker niet worden ingeroepen om eender welke onduidelijkheid in de bewoordingen van de herzieningsverklaring in haar voordeel te beslechten, laat staan om haar bevoegdheid tegen de letter van de herzieningsverklaring in uit te breiden.

De heer Koen Muylle maakt een concrete toepassing van deze benadering op twee voorstellen die in de Kamer aanhangig zijn. Het voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde de politieke laïciteit van de Staat er als beginsel in te verankeren (DOC 56 0594/001) strekt ertoe te bepalen dat de staat “[k]rachtens het politieke laïciteitsbeginsel” waarborgt “dat in elk domein van het overheidsbeleid het burgerlijk recht voorrang heeft op elk religieus voorschrift”. Dit voorstel is een herneming van een (later door de indieners geamendeerd) voorstel dat reeds in de vorige zittingsperiode was ingediend (DOC 55 1629/001), maar dat oude voorstel beoogde de invoeging in artikel 7bis van de Grondwet, terwijl het nieuwe voorstel de invoeging in artikel 21 van de Grondwet beoogt. Die bepaling is evenwel slechts voor herziening verklaard “om na het eerste lid, een lid toe te voegen om de bescherming van de bedienaren der erediensten uit te breiden tot de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing, bedoeld in artikel 181, § 2”.

Op die manier is de herziening van artikel 21 van de Grondwet in de herzieningsverklaring van 2024 beperkt tot de opname van een nieuw lid, waarvan het onderwerp is omschreven, namelijk de bescherming van lekenconsulenten. Het is niet mogelijk om in dat nieuwe lid bepalingen op te nemen die de draagwijdte van de bestaande tekst ervan wijzigen.

Se pose la question de savoir si le constituant est lié par un balisage aussi précis. Certains auteurs estiment que ce n'est pas le cas, mais on pourrait arguer que l'on peut difficilement faire totalement abstraction de ce balisage et laisser le constituant régler sans la moindre restriction la disposition constitutionnelle ou l'objet concerné. À l'inverse, on ne pourrait exclure toute intervention du constituant concernant la disposition constitutionnelle ou l'objet concerné au motif que le balisage ajouté était anticonstitutionnel.

Le constituant est l'interprète ultime de la déclaration de révision. En effet, aucune juridiction ne contrôle la régularité de son intervention. Cela ne signifie pas pour autant que, dans un état de droit, le constituant fait comme bon lui semble. S'il est vrai qu'il dispose d'une légitimité démocratique plus récente et donc supérieure à celle du préconstituant, il ne pourra néanmoins certainement pas l'invoquer pour trancher en sa faveur la moindre imprécision de formulation dans la déclaration de révision, pas plus qu'il ne pourra étendre son pouvoir en allant à l'encontre de la lettre de cette déclaration.

M. Koen Muylle illustre ce raisonnement en l'appliquant à deux propositions dont la Chambre est saisie. La proposition de révision de la Constitution afin d'y consacrer le principe de laïcité politique de l'État (DOC 56 0594/001) vise à permettre à l'État de garantir “la primauté de la loi civile sur tout précepte religieux, dans tout domaine de l'action publique, en vertu du principe de la laïcité politique”. Cette proposition reproduit une proposition (ultérieurement modifiée par ses auteurs) qui avait déjà été déposée sous la législature précédente (DOC 55 1629/001). L'ancienne proposition visait toutefois à inscrire ce principe à l'article 7bis de la Constitution, alors que la nouvelle proposition vise à l'inscrire à l'article 21 de la Constitution. Cependant, cette disposition n'a été déclarée ouverte à révision qu’“en vue d'y ajouter, après l'alinéa 1^{er}, un alinéa afin d'étendre la protection accordée aux ministres des cultes aux délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, visés à l'article 181, § 2”.

Par conséquent, la révision de l'article 21 de la Constitution prévue par la déclaration de révision de 2024 a été limitée à l'ajout d'un alinéa devant avoir l'objet mentionné, à savoir la protection des conseillers laïques. Il ne sera pas possible d'insérer, dans ce nouvel alinéa, des dispositions qui modifieraient la portée du texte existant.

Dat laatste werd met zoveel woorden beklemtoond door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken (DOC 55 4018/003, blz. 12):

“Tot slot blijft de vrijheid van eredienst integraal gehandhaafd, maar kan worden geregeld dat de bescherming van de bedienaren van de erediensten wordt uitgebreid naar de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing (artikel 21, nieuw lid). Omdat hier niet het volledige artikel voor herziening vatbaar wordt verklaard, maar wordt voorzien in een mogelijke toevoeging van een nieuw lid, is de grondwetgever wel gebonden door het onderwerp van het nieuwe lid en kan geen afbreuk worden gedaan aan de waarborgen uit het bestaande artikel 21”.

Gelet op het voorgaande, lijkt het voorstel tot herziening van de Grondwet “teneinde de politieke laïcité van de Staat er als beginsel in te verankeren” (DOC 56 0594/001) problematisch vanuit een dubbel oogpunt. Vooreerst heeft dit voorstel geen betrekking op het in de herzieningsverklaring vermelde onderwerp, met name de bescherming van de lekenconsulenten. Het voorstel strekt er niet toe de bestaande rechten van de bedienaren van de erediensten uit te breiden tot de lekenconsulenten, maar beoogt het beginsel van de laïcité in de Grondwet te verankeren. Dit is een volledig ander onderwerp.

Vervolgens beoogt de voorgestelde regeling tevens de draagwijdte van de voorschriften inzake de scheiding van kerk en staat, die mede uit artikel 21 van de Grondwet worden afgeleid, te wijzigen. De indiener van het voorstel erkent dit met zoveel woorden. In de toelichting stelt hij dat het neutraliteitsbeginsel, dat thans uit de Grondwet voortvloeit en waarvan artikel 21 van de Grondwet mede de vertaling is, zijns inziens ontoereikend is. De bedoeling van de indiener is derhalve wel degelijk om de draagwijdte van deze grondwetsbepaling te wijzigen. Bovendien zou het voorstel niet enkel de draagwijdte van artikel 21 van de Grondwet wijzigen, maar ook die van artikel 19 van de Grondwet dat, onder meer, de vrijheid van godsdienst waarborgt. Immers stelt de indiener van het voorstel dat het dragen van uiterlijke godsdienstige kentekens dankzij de grondwettelijke verankering van het laïciteitsbeginsel bij wet geregeld zou kunnen worden.

Het is niet zo duidelijk of de herzieningsverklaring, door te bepalen dat het nieuw in artikel 21 van de Grondwet toe te voegen lid beoogt de bescherming van de bedienaren der erediensten uit te breiden tot de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing, bedoeld in artikel 181, § 2, naast het onderwerp van dat lid (de bescherming van de

La ministre qui avait alors l'Intérieur dans ses attributions l'a souligné explicitement (DOC 55 4018/003, p. 12):

“Enfin, la liberté des cultes sera intégralement maintenue, mais le texte à l'examen prévoit que la protection accordée aux ministres des cultes pourra être étendue aux délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle (article 21, nouvel alinéa). Dès lors que toutes les dispositions de cet article ne seront pas déclarées ouvertes à révision mais que le texte prévoit la possibilité d'y ajouter un nouvel alinéa, le Constituant sera lié par l'objet de ce nouvel alinéa et il ne pourra pas porter préjudice aux garanties prévues par l'actuel article 21”.

Compte tenu de ce qui précède, la proposition de révision de la Constitution “afin d'y consacrer le principe de laïcité politique de l'État” (DOC 56 0594/001) semble poser deux problèmes. Premièrement, elle ne porte pas sur l'objet mentionné dans la déclaration de révision, à savoir la protection des conseillers laïques. En effet, la proposition ne vise pas à étendre les droits actuellement accordés aux ministres des cultes aux conseillers laïques, mais bien à inscrire le principe de la laïcité dans la Constitution, ce qui constitue un tout autre objet.

Par ailleurs, cette proposition de révision vise aussi à modifier la portée des règles concernant la séparation de l'Église et de l'État, qui se déduisent également de l'article 21 de la Constitution. L'auteur de la proposition le reconnaît d'ailleurs explicitement. Dans ses développements, il indique qu'il estime que le principe de neutralité, qui découle actuellement de la Constitution et qui est également consacré par son article 21, a démontré son insuffisance. L'auteur de cette proposition entend donc effectivement modifier la portée de cet article de la Constitution. Qui plus est, cette proposition ne modifierait pas seulement la portée de l'article 21 de la Constitution, mais également celle de son article 19, qui garantit notamment la liberté des cultes. L'auteur de cette proposition estime en effet que l'inscription du principe de laïcité dans la Constitution permettrait de légiférer sur le port de signes religieux ostensibles à l'école.

On n'aperçoit pas clairement si la déclaration de révision, en prévoyant que le nouvel alinéa de l'article 21 de la Constitution visera à étendre la protection accordée aux ministres des cultes aux délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, visés à l'article 181, § 2, ne balise pas seulement l'objet dudit alinéa (la protection des conseillers laïques), mais

lekenconsulenten), ook niet de inhoud ervan clauseert door te bepalen dat de bescherming van de bedienaren van de eredienst wordt uitgebreid tot de lekenconsulenten. Zelf indien dat het geval zou zijn, doet het gegeven dat de praktijk van clausulering door de preconstituante problematisch is, nog gesteld dat hier daadwerkelijk sprake is van een clausulering en niet veeleer van een omschrijving van het onderwerp van de nieuw op te nemen grondwetsbepaling, niets af aan de gebondenheid van de constituanten door de zo-even geschetste beperking.

In ieder geval kan de constituant niet in een lid voorzien dat geen betrekking heeft op de bescherming van de lekenconsulenten. Het voorstel tot herziening moet dan ook als onontvankelijk worden beschouwd.

Het voorstel tot herziening van artikel 22 van de Grondwet met het oog op de erkenning van het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking (DOC 56 0030/001) strekt ertoe het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking toe te voegen aan die grondwetsbepaling, die thans het recht waarborgt op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven. Dit voorstel is een herneming van een voorstel dat reeds in de vorige zittingsperiode was ingediend (DOC 55 2832/001).

Er is echter een belangrijk verschil. In de vorige zittingsperiode was artikel 22 van de Grondwet zonder enige beperking voor herziening vatbaar verklaard. Een voorstel dat binnen het algemene recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven het meer specifieke recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking erkent, zou daarin kunnen worden ingepast. De herzieningsverklaring van 2024 verklaart artikel 22 van de Grondwet echter enkel vatbaar voor herziening “om een lid in te voegen dat een rechtstreekse horizontale werking toekent aan de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens; momenteel hebben de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens krachtens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens slechts een verticale werking in de interne rechtsorde en zijn dus enkel van toepassing op de relatie burger-overheid. Het is dus van belang dat ze ook tussen burgers onderling van toepassing zijn (horizontale werking)”.

Op die manier is de herziening van artikel 22 van de Grondwet in de herzieningsverklaring van 2024 beperkt tot de opname van een nieuw lid, waarvan het onderwerp is omschreven, nl. de horizontale werking van het recht op bescherming van de persoonsgegevens. Het is niet mogelijk om in dat nieuw lid bepalingen op te nemen die de draagwijdte van de bestaande tekst ervan wijzigt. Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat door in artikel 22, eerste lid, van de Grondwet aan te vullen, de voorgestelde regeling niet alleen geen betrekking heeft

également son contenu en prévoyant que la protection accordée aux ministres des cultes sera étendue aux conseillers laïques. Même dans cette hypothèse, le fait que la pratique du balisage par le préconstituant soit problématique, à supposer qu'il s'agisse effectivement en l'espèce d'un balisage et non d'une description de l'objet de la nouvelle disposition à insérer dans la Constitution, n'enlève rien au fait que le constituant est lié par la limitation apportée.

En toute hypothèse, le constituant n'est pas habilité à ajouter un alinéa ne portant pas sur la protection des conseillers laïques, si bien que cette proposition de révision doit être jugée irrecevable.

La proposition de révision de l'article 22 de la Constitution en vue de reconnaître le droit à l'interruption volontaire de grossesse (DOC 56 0030/001) vise à inscrire ce droit dans ledit article de la Constitution, qui garantit actuellement le droit au respect de la vie privée et familiale. Cette proposition reproduit une proposition déjà déposée sous la législature précédente (DOC 55 2832/001).

Il existe cependant une différence importante. Lors de la précédente législature, l'article 22 de la Constitution avait été déclaré ouvert à révision sans aucune limitation. Une proposition reconnaissant, dans le cadre du droit général au respect de la vie privée et familiale, le droit plus spécifique à l'interruption volontaire de grossesse, aurait pu y être insérée. La déclaration de révision de 2024 ne déclare, quant à elle, l'article 22 de la Constitution ouvert à révision qu'“en vue d'y ajouter un alinéa afin de conférer un effet direct horizontal aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel; actuellement, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les règles relatives à la protection des données à caractère personnel ne produisent dans l'ordre juridique interne qu'un effet vertical, ces règles ne s'appliquent donc que dans les rapports entre les particuliers et l'État. Or, il s'indique de prévoir qu'elles s'appliquent également dans les rapports entre particuliers (effet horizontal)”.

Dans la déclaration de révision de 2024, la révision de l'article 22 de la Constitution est donc limitée à l'ajout d'un nouvel alinéa, dont l'objet a été défini, à savoir l'effet horizontal du droit à la protection des données à caractère personnel. Il n'est pas possible d'insérer, dans ce nouvel alinéa, des dispositions modifiant la portée du texte existant. Il convient néanmoins d'observer à cet égard que non seulement la réglementation proposée, qui complète l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution, ne porte pas sur l'objet mentionné dans la déclaration de

op het in de herzieningsverklaring vermelde onderwerp, maar tevens beoogt de draagwijdte van de bestaande tekst te wijzigen. Door echter in een toevoeging van een nieuw lid in artikel 22 van de Grondwet te voorzien, heeft de preconstituante de wijziging van de draagwijdte van de bestaande leden van die Grondwetsbepaling evenwel uitgesloten.

Het is niet zo duidelijk of de herzieningsverklaring, door te bepalen dat het nieuw in artikel 22 van de Grondwet toe te voegen lid beoogt rechtstreekse horizontale werking toe te kennen aan de regels betreffende de bescherming van de persoonsgegevens, naast het onderwerp van dat lid (de horizontale werking van het recht op bescherming van de persoonsgegevens), ook niet de inhoud ervan clauseleert door te bepalen dat rechtstreekse horizontale werking moet worden toegekend aan dat recht. Zelf indien dat het geval zou zijn, doet het gegeven dat de praktijk van clausulering door de preconstituante problematisch is, nog gesteld dat hier daadwerkelijk sprake is van een clausulering en niet veeleer van een omschrijving van het onderwerp van de nieuw op te nemen grondwetsbepaling, niets af aan de gebondenheid van de constituanten door de zo-even geschetste beperking.

In ieder geval kan de constituanten niet, in plaats van een lid toe te voegen, in een bestaand lid in een regeling te voorzien die geen betrekking heeft op de horizontale werking van het recht op bescherming van de persoonsgegevens. Het voorstel tot herziening van artikel 22 van de Grondwet met het oog op de erkenning van het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking (DOC 56 0030/001) moet dan ook als onontvankelijk worden beschouwd.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove heeft nog een slotbedenking. Het is steeds mogelijk dat, tijdens een zittingsperiode die volgt op de preconstituante, nieuwe inzichten ontstaan over de wenselijkheid van bepaalde grondwetsherzieningen. Mogelijk konden deze inzichten niet aan bod komen in de herzieningsverklaring. De preconstituante noch de constituanten is immers onfeilbaar. Er bestaat bovendien een vrij grote eensgezindheid over de stelling dat de huidige procedure voor de herziening van de Grondwet te lastig en te onlenig is, en een aanpassing behoeft, zij het dat absoluut geen consensus bestaat over de vraag hoe de procedure er dan wel dient uit te zien.

Zolang de bestaande procedure gehandhaafd blijft, dient ze echter in acht te worden genomen. Het kan niet zijn dat men, zonder de procedure zelf te wijzigen, tracht deze procedure naar zijn hand te zetten om een bepaalde herziening van de Grondwet te faciliteren die volgens de letter en de gangbare interpretatie van artikel 195 van

révision, mais qu'elle vise en outre à modifier la portée du texte existant. Or, en prévoyant l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article 22 de la Constitution, le préconstituant a exclu la possibilité de modifier la portée des alinéas existants de cette disposition constitutionnelle.

On n'aperçoit pas clairement si la déclaration de révision, en prévoyant que le nouvel alinéa à ajouter à l'article 22 de la Constitution vise à conférer un effet direct horizontal aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel, ne balise pas seulement l'objet de cet alinéa (l'effet horizontal du droit à la protection des données à caractère personnel), mais aussi le contenu de celui-ci en indiquant qu'un effet direct horizontal doit être conféré à ce droit. Même dans cette hypothèse, le fait que la pratique du balisage par le préconstituant soit problématique, à supposer qu'il s'agisse effectivement en l'espèce d'un balisage et non d'une description de l'objet de la nouvelle disposition à insérer dans la Constitution, n'enlève rien au fait que le constituant est lié par la limitation apportée.

En tout état de cause, il n'est pas permis au constituant de décider, plutôt que d'ajouter un alinéa, d'insérer dans un alinéa existant une réglementation qui n'a pas trait à l'effet horizontal du droit à la protection des données à caractère personnel. La proposition de révision de l'article 22 de la Constitution en vue de reconnaître le droit à l'interruption volontaire de grossesse (DOC 56 0030/001) doit donc être considérée comme irrecevable.

M. Jeroen Van Nieuwenhove conclut par une dernière réflexion. Il est toujours possible qu'au cours de la législation qui suit la déclaration du préconstituant, des opinions différentes apparaissent au sujet de l'opportunité de certaines révisions de la Constitution. Il se peut que la déclaration de révision ne reflète pas ces opinions. En effet, ni le préconstituant, ni le constituant ne sont infaillibles. En outre, il existe un consensus assez large quant au fait que la procédure actuelle de révision de la Constitution est trop contraignante et rigide et qu'elle devrait être adaptée, même s'il n'existe absolument pas de consensus quant à la forme que devrait prendre cette procédure.

Mais tant que la procédure actuelle existera, il faudra l'appliquer. Il serait inadmissible qu'au lieu de modifier la procédure en tant que telle, on tente de la contourner pour faciliter une révision de la Constitution qui n'est pas compatible avec la lettre et l'interprétation courante de l'article 195 de la Constitution. La commission pourrait

de Grondwet niet mogelijk zijn. De commissie zou een initiatief kunnen nemen om artikel 195 te herzien en aldus de herziening van de Grondwet makkelijker te maken.

b. Uiteenzetting van de heer Christian Behrendt, hoogleraar aan de ULiège

De heer Christian Behrendt deelt de mening van de twee vorige sprekers helemaal niet. Volgens hem zijn de twee voormelde voorstellen – zowel dat ingediend door mevrouw Schlitz en de heer Stefaan Van Hecke c.s. (DOC 56 0030/001) als dat ingediend door de heer De Smet (DOC 56 0594/001) – volkomen ontvankelijk. Hij zal nader toelichten waarom.

De heer Behrendt is van oordeel dat er in een parlementaire democratie heel goede redenen nodig zijn om een assemblee die met een tweederdemeerderheid beslist, te verbieden de beslissing die ze heeft genomen uit te voeren. En twijfel – als die er is – zou volgens hem in het voordeel moeten spelen van die assemblee.

Zoals parlamentslid de Kerchove de Denterghem in 1893 zei, kunnen de Kamers geen laatste wilsbeschikking maken. Dat houdt in dat de verklaring tot herziening de latere constituanten niet bindt. De datum 1893 is geen toeval: het is die van de eerste grondwetsherziening.

De heer Behrendt vertrekt vanuit dat precedent, dat niet door zijn collega's werd vernoemd aangezien zij een andere theorie verdedigen.

Hij wijst er trouwens terloops op dat de heer Johan Vande Lanotte in zijn boek over grondwettelijk recht zijn standpunt lijkt te delen.

In paragraaf nr. 678 van zijn eigen boek over grondwettelijk recht herinnert professor Behrendt vooreerst aan het door parlamentslid de Denterghem geponeerde beginsel, waarop hij twee uitzonderingen erkent.¹

De eerste uitzondering betreft de invoeging van een nieuw artikel in de Grondwet. In dat geval is de constituant gebonden door het onderwerp van dat nieuwe artikel. Als de preconstituante bijvoorbeeld de mogelijkheid in uitzicht stelt om een nieuw recht te verankeren door een nieuw artikel in de Grondwet in te voegen, dan is het logisch dat de constituant dat artikel niet mag aanwenden om iets totaal anders te verankeren.

Toen bijvoorbeeld in 1980 de Grondwet voor herziening vatbaar werd verklaard om het toenmalige Arbitragehof

prendre l'initiative de réviser l'article 195 afin de faciliter la révision de la Constitution.

b. Exposé de M. Christian Behrendt, professeur à l'ULiège

M. Christian Behrendt ne partage pas du tout l'opinion des deux orateurs précédents. À ses yeux, les deux propositions précitées – tant celle déposée par Mme Schlitz et M. Stefaan Van Hecke et consorts (DOC 56 0030/001) que celle déposée par M. De Smet (DOC 56 0594/001) –, sont parfaitement recevables. Voici pourquoi.

M. Behrendt estime que, dans une démocratie parlementaire, il faut de très bonnes raisons pour pouvoir dire à une assemblée qui statue à la majorité des deux tiers qu'elle ne peut pas se résoudre à mettre en œuvre la décision qu'elle a prise. Et le doute – si doute il y a – doit, selon lui, bénéficier à cette assemblée.

Comme l'a dit en 1893 le député de Kerchove de Denterghem, "les chambres n'ont point de testament à faire". Cela veut dire que la déclaration de révision ne lie pas le constituant dans la suite. La date de 1893 n'est pas un hasard, c'est la date de la première révision constitutionnelle.

M. Behrendt part de ce précédent, qui n'a pas été mentionné par ses collègues, ceux-ci défendant une autre théorie.

Il signale d'ailleurs en passant que M. Johan Vande Lanotte, dans son ouvrage de droit constitutionnel, semble partager son point de vue.

Dans son ouvrage de droit constitutionnel, au paragraphe n° 678¹, le professeur Behrendt rappelle d'abord le principe énoncé par le député de Denterghem, auquel il reconnaît deux exceptions.

La première exception concerne l'insertion dans la Constitution d'un article nouveau. Dans ce cas-là, le constituant est lié par la thématique de cet article nouveau. Si le préconstituant prévoit, par exemple, la possibilité de consacrer un nouveau droit en insérant un nouvel article dans la Constitution, il est logique que le constituant ne puisse pas utiliser cet article pour consacrer quelque chose de complètement différent.

Quand, en 1980, par exemple, la Constitution a été ouverte à révision pour créer la Cour d'Arbitrage, le

¹ Christian Behrendt et Martin Vrancken, *Beginselen van het Belgisch Staatsrecht*, 3^e editie, Die Keure, 2025.

¹ Christian Behrendt et Martin Vrancken, *Principes de droit constitutionnel belge* – 3^e édition, La Charte, 2024.

op te richten, had destituante die mogelijkheid niet kunnen gebruiken om iets anders op te richten.

De tweede uitzondering heeft betrekking op het artikel dat voor herziening vatbaar is verklaard teneinde het op te heffen. De enige mogelijkheid die destituante dan heeft, bestaat erin het betrokken artikel op te heffen.

De heer Behrendt is van mening dat dit de enige twee beperkingen zijn aan de vrijheid van destituante. Hij illustreert zijn standpunt met twee precedënten.

In 2014 werd artikel 12 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard “om de Europese rechtspraak in verband met de bijstand door een advocaat vanaf het eerste verhoor na te leven”. Het betreft de zogenaamde Salduzwetgeving. Met de herziening van artikel 12 heeft de grondwetgever bepaald dat een betrokkene 48 in plaats van 24 uur van zijn vrijheid mag worden beroofd alvorens voor de rechter te verschijnen. Enerzijds had die langere duur niets te maken met het oorspronkelijke doel dat werd vermeld in de lijst van voor herziening vatbaar verklaarde artikelen. Anderzijds heeft die wijziging de waarborgen voor de rechtssubjecten veeleer verzwakt dan versterkt, in zoverre betrokkenen voortaan langer van hun vrijheid mogen worden beroofd alvorens voor de rechter te verschijnen. Die grondwetsherziening van 24 oktober 2017 toont niet alleen aan dat de grondwetgever niet gebonden is aan het “testament” van de prestituante, maar dat hij ervan mag afwijken, zelfs op een absoluut radicale manier.

In 2019 werd artikel 23 voor herziening vatbaar verklaard “om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit”². Tijdens de zittingsperiode 2019-2024 heeft de Senaat meerdere deskundigen, onder wie professor Behrendt, gehoord over de vraag in welk Grondwetsartikel het recht op dierenwelzijn moest worden vastgelegd. Dat recht werd uiteindelijk vastgelegd in artikel 7bis, maar alleen al het feit dat er discussie was tussen artikel 7bis en artikel 23, terwijl dat laatste voor herziening vatbaar was verklaard om er geheel andere rechten in vast te leggen, toont aan dat de ontvankelijkheid van de voorstellen gericht op artikel 23³ werd aanvaard.

De spreker gaat in op de twee ter bespreking voorliggende voorstellen. Voorstel DOC 56 0594/001 van de heer De Smet tot herziening van de Grondwet beoogt

² Verklaring tot herziening van de Grondwet, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 mei 2019.

³ Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met betrekking tot de erkenning van dieren als wezens met gevoel, Senaat, Stuk nr. 7-372, en voorstel tot wijziging van artikel 23 van de Grondwet teneinde er het dierenwelzijn in op te nemen, Senaat, Stuk nr. 7-415.

constituant n'aurait pas pu utiliser cette possibilité pour créer quelque chose d'autre.

La deuxième exception vise l'article ouvert à révision pour le supprimer. La seule possibilité offerte au constituant consiste à supprimer ledit article.

M. Behrendt estime que ce sont là les deux seules limites à la liberté du constituant et il illustre son point de vue par deux précédents.

En 2014 a été ouvert à révision l'article 12 de la Constitution afin “de respecter la jurisprudence européenne en ce qui concerne l'assistance d'un avocat dès la première audition”. C'est la fameuse jurisprudence Salduz. En révisant l'article 12, le constituant a fait passer de 24 à 48 heures la durée de la privation de liberté autorisée avant la comparution devant un juge. D'une part, cet allongement de la durée n'avait rien à voir avec l'objectif original mentionné dans la liste des articles ouverts à révision. Et d'autre part, cette modification a eu pour effet d'affaiblir les garanties pour les sujets de droit au lieu de les renforcer, dans la mesure où l'on peut maintenant être plus longtemps privé de liberté avant l'intervention d'un juge. Cette révision constitutionnelle du 24 octobre 2017 démontre non seulement que le constituant n'est pas lié par le “testament” du préconstituant, mais qu'il peut s'en écarter, même d'une manière absolument radicale.

En 2019, l'article 23 a été ouvert à révision afin d'y “ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité”². Lors de la législature 2019-2024, le Sénat a procédé à l'audition de plusieurs experts, dont le professeur Behrendt, sur la question de savoir dans quel article de la Constitution devait être consacré le droit au bien-être animal. Ce droit a finalement été consacré à l'article 7bis mais le fait même qu'il y ait eu débat entre l'article 7bis et l'article 23, alors même que ce dernier était ouvert à révision pour y consacrer de tout autres droits montre que la recevabilité des propositions qui visaient l'article 23³ était admise.

L'orateur en vient aux deux propositions à l'examen. La proposition DOC 56 0594/001 de M. De Smet vise à réviser l'article 21 de la Constitution pour le compléter

² Déclaration de révision de la Constitution, publiée au *Moniteur belge* du 23 mai 2019.

³ Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution relative à la reconnaissance des animaux en tant qu'êtres sensibles, Doc. Sénat, n° 7-372 et proposition de modification de l'article 23 de la Constitution en vue d'y consacrer le bien-être animal, Doc. Sénat, n° 7-415.

artikel 21 aan te vullen met een derde lid, luidende: “Krachtens het politieke laïciteitsbeginsel waarborgt de Staat dat in elk domein van het overheidsbeleid het burgerlijk recht voorrang heeft op elk religieus voorschrift”.

Artikel 21 wordt weliswaar voor herziening vatbaar verklaard voor iets helemaal anders, maar het is voor herziening vatbaar verklaard en in het licht van de zo-pas toegelichte precedenten kan probleemloos worden aanvaard dat dit voorstel tot herziening ontvankelijk is.

Inzake het door mevrouw Schlitz en de heer Van Hecke c.s. ingediende voorstel tot herziening van artikel 22 van de Grondwet (DOC 56 0030/001) ligt de situatie iets ingewikkelder.

Artikel 22 werd voor herziening vatbaar verklaard “om een lid in te voegen dat een rechtstreekse horizontale werking toekent aan de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens (...)”⁴. Het ter bespreking voorliggend voorstel beoogt artikel 22, eerste lid, aan te vullen met een zin die verduidelijkt dat het recht op de eerbiediging van het privéleven en gezinsleven “het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking [omvat]”.

De heer Behrendt gaat in op een detail: de verklaring tot herziening beoogt een lid toe te voegen, terwijl het voorstel tot herziening het eerste lid beoogt aan te vullen met een zin. Volgens de hoogleraar zou, ter wille van de samenhang met de rechtspraak, die zin een apart lid moeten zijn. Mocht het voorstel ertoe strekken een lid toe te voegen, dan zou de ontvankelijkheid ervan geen enkel probleem vormen, ongeacht de inhoud.

Tot besluit brengt professor Behrendt zijn openingsopmerking in herinnering. Zo er geen grote belemmeringen zijn, heeft een democratische assemblee die overeenkomstig de procedure van artikel 195 van de Grondwet met de vereiste tweederdemeerderheid handelt, het recht de Grondwetswijzigingen aan te nemen die zij wil aannemen. Dat lijkt hem de alfa en de omega van hoe men te werk moet gaan.

c. Uiteenzetting van de heer Jan Velaers, professor emeritus aan de UAntwerpen

De heer Jan Velaers deelt zijn tussenkomst op in drie delen. Eerst zal hij ingaan op de verhouding tussen de preconstituante, die de verklaring tot herziening van de Grondwet opstelt en de constituant die de herziening doorvoert. Vervolgens zal hij aangeven wat dit betekent voor de ontvankelijkheid van twee voorstellen tot herziening van de grondwet waarvoor de commissie belangstelling heeft. Tenslotte zal hij enkele kanttekeningen

⁴ Verklaring tot herziening van de Grondwet, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 mei 2024.

par un alinéa disposant que “l’État garantit la primauté de la loi civile sur tout précepte religieux, dans tout domaine de l’action publique, en vertu du principe de laïcité politique”.

L’article 21 est ouvert à révision pour tout autre chose, certes, mais il est ouvert à révision, et si l’on se réfère aux précédents qui viennent d’être exposés, il n’y a aucune difficulté pour admettre la recevabilité de cette proposition de révision.

En ce qui concerne l’article 22 visé par la proposition DOC 56 0030/001 de Mme Schlitz et M. Stefaan Van Hecke et consorts, la situation est un peu plus compliquée.

L’article 22 est ouvert à révision “en vue d’y ajouter un alinéa afin de conférer un effet direct horizontal aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel (...)”⁴. La proposition à l’examen vise à compléter l’alinéa 1^{er} par une phrase précisant que le droit au respect de la vie privée et familiale “inclut le droit à l’interruption volontaire de grossesse”.

M. Behrendt s’attache ici à un détail: la déclaration de révision vise à ajouter un alinéa alors que la proposition de révision vise à compléter l’alinéa 1^{er} par une phrase. Selon le professeur, pour être cohérent avec la jurisprudence, il conviendrait de faire de cette phrase un alinéa distinct. Si la proposition vise à ajouter un alinéa, sa recevabilité ne posera aucun problème, quel qu’en soit le contenu.

Pour conclure, le professeur Behrendt rappelle sa remarque liminaire. À défaut d’obstacles majeurs, une assemblée démocratique procédant à la majorité des deux tiers dans le respect de la procédure de l’article 195 de la Constitution a le droit d’adopter les révisions de la Constitution qu’elle entend adopter. Cela lui paraît être l’alpha et l’oméga de la manière de procéder.

c. Exposé de M. Jan Velaers, professeur émérite à l’UAntwerpen

M. Jan Velaers divisera son intervention en trois parties. D’abord, il abordera le lien entre le préconstituant, qui rédige la déclaration de révision de la Constitution, et le constituant, qui procède à la révision. Ensuite, il indiquera ce que cela signifie pour la recevabilité de deux propositions de révision de la Constitution sur lesquelles la commission aimerait se pencher. Enfin, il formulera quelques remarques sur la manière dont, selon lui, la

⁴ Déclaration de révision de la Constitution, publiée au *Moniteur belge* du 27 mai 2024.

plaatsen bij de procedure zoals ze volgens hem zou moeten worden nageleefd, en dit vanuit de constitutionele praktijk en de politieke inschatting ervan.

Om de verhouding tussen de preconstituante en de constituant goed te begrijpen moeten men uiteraard uitgaan van artikel 195 van de Grondwet. In de eerste zin staat de taak van de preconstituante duidelijk omschreven: “de federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.” Met andere woorden: het komt slechts aan de preconstituante toe om de artikelen aan te wijzen die voor herziening vatbaar zullen zijn. Deze taak is belangrijk, en tegelijk beperkt. Belangrijk, vermits indien de preconstituante het hele artikel aanwijst, het hele artikel voor herziening vatbaar is, en indien ze slechts een deel aanwijst – een lid, een zinsdeel of zelfs slechts een woord – slechts dat lid, dat zinsdeel of dat woord voor herziening vatbaar is.

Meer mag de preconstituante niet doen. Ze mag niet aangeven in welke zin het artikel kan worden herzien, welke wijziging moet worden aangebracht. Dat komt niet toe aan de preconstituante. In die zin is haar taak ook beperkt. Uiteindelijk komt het, na verkiezingen, toe aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat toe om – met een tweederdemeerderheid – uit te maken of het artikel dat voor herziening vatbaar is verklaard, daadwerkelijk zal worden herzien en, zo ja, in welke zin.

De constituant heeft dan ook een zekere vrijheid. De constituant is vrij om te bepalen in welke zin het artikel wordt herzien. Ze is niet gebonden door wat de preconstituante daarover, ten onrechte, zou hebben bepaald. De constituant mag evenwel niet alles doen. Er zijn twee beperkingen. In de eerste plaats moet ze zich houden aan het onderwerp van het artikel dat voor herziening vatbaar is verklaard. Bovendien mag ze ook geen bepalingen opnemen die strijdig zijn met andere artikelen van de Grondwet die niet voor herziening vatbaar zijn. Voor het overige is de constituant niet gebonden door de aanwijzingen die de preconstituante heeft gegeven m.b.t. de inhoud van de wijziging, in welke zin het artikel moet worden gewijzigd.

Op dit uitgangspunt bestaat één – en slechts één – uitzondering, met name wanneer men in de Grondwet een nieuw onderwerp aan bod wil laten komen en daarom een nieuw grondwetsartikel wenst in te voegen. De preconstituante kan zich in dat geval er niet toe beperken een artikel aan te wijzen, want er is geen relevant artikel. In die hypothese dient de preconstituante het onderwerp van het nieuwe artikel aan te geven en dan is de constituant daardoor wel degelijk gebonden. Volgens professor Velaers geldt deze uitzondering enkel indien

procedure devrait être appliquée, et ce, en se basant sur la pratique constitutionnelle et son évaluation politique.

Si l'on souhaite bien comprendre le lien entre le préconstituant et le constituant, il faut bien sûr se baser sur l'article 195 de la Constitution. La première phrase de cette disposition décrit clairement la tâche du préconstituant: “Le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.”. Autrement dit: seul le préconstituant peut désigner les articles qui seront ouverts à révision. Cette tâche est importante, et en même temps limitée. Elle est importante, car si le préconstituant désigne l'ensemble de l'article, l'ensemble de l'article sera ouvert à révision, et s'il n'en désigne qu'une partie – un alinéa, un membre de phrase ou même seulement un mot –, seul cet alinéa, ce membre de phrase ou ce mot sera ouvert à révision.

Le préconstituant ne peut pas en faire plus. Il ne peut pas indiquer dans quel sens l'article peut être révisé ni quelle modification doit être apportée. Cela ne relève pas de ses prérogatives. Sa tâche est donc limitée. Après les élections, ce sera finalement à la Chambre des représentants et au Sénat qu'il appartiendra de déterminer – à la majorité des deux tiers – si l'article déclaré ouvert à révision sera effectivement révisé et dans quel sens.

Le constituant dispose donc d'une certaine liberté. Il est libre de déterminer dans quel sens l'article sera révisé. Il n'est pas lié par ce que le préconstituant aurait, à tort, décidé à ce sujet. Toutefois, le constituant ne peut pas tout faire. Il existe deux restrictions. Premièrement, il doit se tenir à l'objet de l'article déclaré ouvert à révision. Deuxièmement, il ne peut pas insérer de dispositions contraires à d'autres articles de la Constitution qui ne sont pas ouverts à révision. Pour le surplus, le constituant n'est pas tenu de respecter les indications données par le préconstituant concernant le contenu de la modification et le sens dans lequel l'article doit être modifié.

Ce principe souffre une – et une seule – exception, à savoir lorsque le préconstituant entend inscrire une nouvelle matière dans la Constitution et, dès lors, y insérer un nouvel article à cette fin. Dans ce cas, il ne peut pas se contenter de désigner un article car il n'existe aucun article pertinent. Le préconstituant doit indiquer l'objet du nouvel article et le constituant est effectivement lié par les indications du préconstituant à ce propos. Selon le professeur Velaers, cette exception ne s'applique que si l'intention est d'insérer, dans un nouvel article, une

het de bedoeling is om een “nieuwe bepaling” – d.i. met een onderwerp dat nog niet voorkomt in de Grondwet – in te voegen in een nieuw artikel.

Samengevat heeft de preconstituante de belangrijke taak om tot aanduiding van het onderwerp van de herziening over te gaan. Dat kan op twee manieren gebeuren. In de eerste hypothese gaat het om een onderwerp dat reeds in een artikel van de Grondwet aan bod komt, en dan beperkt de preconstituante zich ertoe om dat artikel voor herziening vatbaar te verklaren zonder verdere aanwijzingen te geven over de wijze waarop het artikel moet worden herzien. Anders zou de constituyente enkel een bekrachtigingskamer worden voor wat de preconstituante reeds heeft beslist. In een tweede hypothese gaat het om een onderwerp dat nog niet in een artikel van de Grondwet aan bod komt, en dan geeft de preconstituante aan dat er een nieuw artikel kan worden toegevoegd over een nieuw onderwerp.

Vervolgens kan de constituyente dan tot herziening overgaan door een regeling over dat onderwerp in de Grondwet in te schrijven. In beide hypothesen is de constituyente, wat het onderwerp van de herziening betreft, gebonden, hetzij door het onderwerp van het artikel dat in de herzieningsverklaring is aangeduid (in de eerste hypothese), hetzij door het onderwerp dat de preconstituante in de herzieningsverklaring heeft aangegeven (in de tweede hypothese). In beide hypothesen mag de constituyente daarenboven niet – onrechtstreeks en impliciet – wijzigingen aanbrengen aan de regeling die is opgenomen in een ander artikel van de Grondwet dat niet voor herziening vatbaar is verklaard.

Wanneer de ontvankelijkheid van een voorstel tot herziening wordt beoordeeld, moeten de volgende vragen worden beantwoord. De eerste vraag is: komt het onderwerp van het voorstel reeds voor in een artikel van de Grondwet en is dat artikel door de preconstituante voor herziening vatbaar verklaard? In deze hypothese is de constituyente niet gebonden door de bijkomende aanwijzingen die de preconstituante heeft gegeven. Of gaat het om een nieuw onderwerp en heeft de preconstituante aangegeven dat er een nieuw artikel over dat nieuwe onderwerp in de Grondwet kan worden ingeschreven? In deze hypothese is de constituyente gebonden door het onderwerp dat de preconstituante heeft bepaald. De tweede vraag die moet beantwoord worden is of de voorgestelde wijziging kadert binnen het onderwerp van het bestaande artikel dat voor herziening vatbaar werd verklaard of van het nieuwe artikel dat door de preconstituante wordt voorgesteld. De derde vraag is ten slotte of er niet – onrechtstreeks en impliciet – wijzigingen aangebracht aan een artikel dat niet voor herziening vatbaar is.

“nouvelle disposition”, à savoir une matière qui n’apparaît pas encore dans la Constitution.

En résumé, le préconstituant est chargé de la mission importante de désigner l’objet de la révision. Deux possibilités s’offrent à lui. Dans la première hypothèse, il s’agit d’une matière déjà traitée par un article de la Constitution, et le préconstituant se limite à déclarer cet article ouvert à révision sans préciser dans quel sens il conviendra de réviser cet article. Dans le cas contraire, le constituant s’apparenterait à une chambre d’entérinement des décisions prises par le préconstituant. Dans la seconde hypothèse, il s’agit d’une matière qui n’est abordée dans aucun article de la Constitution et le préconstituant indique alors qu’un nouvel article concernant cette nouvelle matière peut être inséré.

Le constituant peut ensuite réviser la Constitution en rapport avec la matière concernée. Dans les deux hypothèses précitées, le constituant est lié, en ce qui concerne l’objet de la révision, soit par la partie de l’objet de l’article qui est désignée dans la déclaration de révision (dans la première hypothèse), soit par la matière indiquée par le préconstituant dans la déclaration de révision (dans la seconde hypothèse). Dans un cas comme dans l’autre, le constituant ne peut pas modifier – indirectement ni implicitement – de disposition figurant dans un autre article de la Constitution qui n’a pas été déclaré ouvert à révision.

L’appréciation de la recevabilité d’une proposition de révision nécessite de répondre aux questions suivantes. Premièrement, l’objet de la proposition est-il déjà abordé dans un article de la Constitution et cet article a-t-il été déclaré ouvert à révision par le préconstituant? Dans ce cas, le constituant n’est pas tenu par les indications complémentaires qui auraient été données par le préconstituant. Ou s’agit-il d’une nouvelle matière et, dans l’affirmative, le préconstituant a-t-il indiqué qu’un nouvel article peut être inséré à ce propos dans la Constitution? Dans cette hypothèse, le constituant est tenu par l’objet défini par le préconstituant. Deuxièmement, la modification proposée correspond-elle à l’objet de l’article existant qui a été déclaré ouvert à révision, ou du nouvel article proposé par le préconstituant? Enfin, la troisième question consiste à se demander si aucune modification n’est apportée – indirectement et implicitement – à un article qui n’a pas été déclaré ouvert à révision.

Professor Velaers past deze uitgangspunten vervolgens concreet toe op twee voorstellen tot herziening van de Grondwet, met name het voorstel tot herziening van artikel 22 van de Grondwet met het oog op de erkenning van het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking (DOC 56 0030/001) en het voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde de politieke laïciteit van de Staat er als beginsel in te verankeren (DOC 56 0594/001).

Het voorstel tot herziening van artikel 22 van de Grondwet met het oog op de erkenning van het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking strekt ertoe artikel 22, eerste lid van de Grondwet aan te vullen met volgende zin: "Dit recht omvat het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking". De eerste vraag die moet beantwoord worden is: komt het onderwerp van het voorstel reeds voor in een artikel van de Grondwet en is dat artikel door de preconstituante voor herziening vatbaar verklaard? Volgens professor Velaers moet bevestigend worden geantwoord: het onderwerp van dit voorstel komt reeds aan bod in een artikel van de Grondwet, meer bepaald in artikel 22 over het recht op eerbiediging van het privéleven. Uit de parlementaire voorbereiding van dit artikel 22 blijkt immers dat de grondwetgever heeft gewild dat het recht op eerbiediging van het privéleven in artikel 22 GW geacht wordt dezelfde betekenis te hebben als het heeft in artikel 8 van het EVRM. Uit de rechtspraak blijkt dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ervan uitgaat dat een verbod of een beperking van de mogelijkheid tot zwangerschapsafbreking binnen de werkingssfeer valt van het recht op eerbiediging van het privéleven van de vrouw, dat wordt gewaarborgd door artikel 8, § 1, van het EVRM, zij het met de mogelijkheid om de uitoefening van het recht, onder de voorwaarden bepaald in artikel 8, § 2, EVRM, te beperken. In het licht van de samenlezing van artikel 22 van de Grondwet met artikel 8 van het EVRM, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving ter zake hetzelfde standpunt ingenomen. Het Grondwettelijk Hof is niet expliciet zo ver gegaan, maar verwijst naar deze rechtspraak van het Hof en heeft het zelf over de "grondrechten van de zwangere vrouw". Het voorstel tot herziening van artikel 22 van de Grondwet, dat thans wordt besproken, wil het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking expliciteren om zo te vermijden dat dit recht zou worden ingeperkt door een rechterlijke beslissing, zoals in de Verenigde Staten is gebeurd. Het gaat dus wel degelijk om een voorstel dat valt binnen de werkingssfeer van artikel 22 van de Grondwet en dat expliciet noch impliciet een andere grondwetsbepaling wijzigt. Volgens professor Velaers is het voorstel dan ook ontvankelijk.

Weliswaar erkent hij dat de verklaring tot herziening van de Grondwet een duidelijke richting heeft aangegeven, met name wat de bescherming van persoonsgegevens betreft, maar zijns inziens is de constituant niet

Le professeur Velaers applique ensuite concrètement ces deux hypothèses à deux propositions de révision de la Constitution, en l'espèce la proposition de révision de l'article 22 de la Constitution en vue de reconnaître le droit à l'interruption volontaire de grossesse (DOC 56 0030/001) et la proposition de révision de la Constitution afin d'y consacrer le principe de laïcité politique de l'État (DOC 56 0594/001).

La proposition de révision de l'article 22 de la Constitution en vue de reconnaître le droit à l'interruption volontaire de grossesse vise à compléter l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution par la phrase: "Ce droit inclut le droit à l'interruption volontaire de grossesse". Il convient d'abord de répondre à la question suivante: l'objet de la proposition est-il déjà abordé par un article de la Constitution et cet article a-t-il été déclaré ouvert à révision par le préconstituant? Selon le professeur Velaers, il convient de répondre par l'affirmative: la matière dont traite cette proposition figure déjà dans un article de la Constitution, plus précisément dans l'article 22 relatif au droit au respect de la vie privée. Il ressort en effet des travaux préparatoires de cet article 22 que le Constituant a cherché à mettre le plus possible le droit au respect de la vie privée visé à l'article 22 de la Constitution en concordance avec l'article 8 de la CEDH. Il ressort de la jurisprudence que la Cour européenne des droits de l'homme part du principe que l'interdiction ou la limitation de la possibilité d'interrompre la grossesse relève du champ d'application du droit au respect de la vie privée de la femme, qui est garanti par l'article 8, § 1^{er}, de la CEDH, même si l'exercice de ce droit peut être restreint dans les conditions prévues à l'article 8, § 2, de la CEDH. À la lumière de la lecture combinée de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la CEDH, le Conseil d'État, section de législation, a adopté la même position en la matière. La Cour constitutionnelle n'est pas allée aussi loin explicitement, mais elle renvoie à cette jurisprudence de la Cour et évoque même les "droits fondamentaux de la femme enceinte". La proposition de révision de l'article 22 de la Constitution à l'examen entend consacrer explicitement le droit à l'interruption volontaire de grossesse afin d'éviter que ce droit ne soit limité par une décision judiciaire, comme ce fut le cas aux États-Unis. Il s'agit donc bien d'une proposition qui relève du champ d'application de l'article 22 de la Constitution et qui ne modifie ni explicitement ni implicitement une autre disposition constitutionnelle. Selon le professeur Velaers, la proposition est dès lors recevable.

Il reconnaît toutefois que la déclaration de révision de la Constitution donne une direction claire, relative en l'occurrence à la protection des données à caractère personnel, mais il estime que le constituant n'est pas

gebonden door deze aanwijzing van de preconstituante. De preconstituante kon immers alleen deze aanwijzing geven voor zover ze daarmee een “nieuw onderwerp” aangaf dat nog niet aan bod kwam in de Grondwet. Dat is evenwel niet het geval.

Het gaat immers om het recht op eerbiediging van het privéleven dat in artikel 22 GW wordt gewaarborgd en dat men voor een onderdeel ervan – de bescherming van persoonsgegevens - anders geregeld wil zien.

Het voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde de politieke laïciteit van de Staat er als beginsel in te verankeren verduidelijkt de draagwijdte van het beginsel van de politieke laïciteit als volgt: “Krachtens het politieke laïciteitsbeginsel waarborgt de staat dat in elk domein van het overheidsbeleid het burgerlijk recht voorrang heeft op elk religieus voorschrift.” De toelichting bij dit voorstel maakt duidelijk dat hier de laïcisering bedoeld wordt in familiale sfeer, in het burgerlijk recht, in het dragen van de hoofddoek e.d.m. Volgens professor Velaers betreft het onderwerp van het voorgestelde artikel eerder de individuele vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing. Op grond van de nieuwe bepaling zal de overheid immers grenzen kunnen en moeten stellen aan die individuele vrijheid van godsdienst teneinde de voorrang van het burgerlijk recht op elk religieus voorschrift te waarborgen. De vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing wordt gewaarborgd in artikel 19 van de Grondwet, dat evenwel niet voor herziening vatbaar werd verklaard.

Artikel 21 van de Grondwet is wel voor herziening vatbaar verklaard. Het thans besproken voorstel blijft echter niet binnen het onderwerp van dit artikel 21. Dit artikel heeft immers specifiek betrekking op de niet-inmenging van de overheid in intern-kerkelijke aangelegenheden, op de collectieve vrijheid van godsdienst waarbij de bedienaren van de eredienst betrokken zijn en op de ermee samenhangende institutionele en organisatorische autonomie van de geloofsgemeenschappen. Het voorstel gaat dit onderwerp ruimschoots te buiten.

Door de voorgestelde bepaling in artikel 21 van de Grondwet in te schrijven, zou artikel 19 GW impliciet worden gewijzigd, terwijl het niet voor herziening vatbaar is verklaard. Het voorstel tot herziening van artikel 21 van de Grondwet is dan ook niet ontvankelijk.

Ten slotte maakt professor Velaers enkele kanttekeningen bij de procedure tot herziening van de Grondwet. Vooreerst merkt hij op dat de procedure tot herziening van de Grondwet in het verleden niet steeds strikt werd nageleefd. Het gaat om een procedure waarbij noch de

lië par cette indication du préconstituant. Le préconstituant n’aurait effectivement été habilité à donner cette indication que si, ce faisant, il désignait une “nouvelle matière” qui ne figurait pas encore dans la Constitution. Ce n’est toutefois pas le cas en l’espèce.

Il s’agit en effet du droit au respect de la vie privée, qui est garanti dans l’article 22 de la Constitution et que l’on souhaite voir réglé différemment pour un pan de celui-ci, à savoir la protection des données à caractère personnel.

La proposition de révision de la Constitution afin d’y consacrer le principe de laïcité politique de l’État clarifie comme suit la portée dudit principe: “L’État garantit la primauté de la loi civile sur tout précepte religieux, dans tout domaine de l’action publique, en vertu du principe de laïcité politique.”. Les développements de cette proposition précisent que celle-ci a trait à la laïcité dans la sphère familiale, en droit civil, en rapport avec le port du voile, etc. Selon le professeur Velaers, l’article proposé concerne plutôt la liberté religieuse et philosophique individuelle. En effet, sur la base de la nouvelle disposition, les pouvoirs publics pourront et devront fixer des limites à cette liberté religieuse individuelle de manière à garantir la primauté de la loi civile sur tout précepte religieux. La liberté religieuse et philosophique est consacrée à l’article 19 de la Constitution, mais celui-ci n’a pas été ouvert à révision.

L’article 21 de la Constitution a quant à lui été déclaré révisable. Or la proposition actuellement examinée ne relève pas du champ d’application de cet article 21. En effet, cet article traite spécifiquement de la non-ingérence des pouvoirs publics dans les affaires internes de l’Église ainsi que de la liberté religieuse collective, qui s’applique notamment aux ministres du culte et dont découle l’autonomie institutionnelle et organisationnelle des communautés religieuses. L’objet de la proposition est bien plus large.

L’insertion de la disposition proposée dans l’article 21 de la Constitution aurait pour effet de modifier implicitement l’article 19 de notre loi fondamentale, alors que ce dernier n’a pas été ouvert à révision. La proposition de révision de l’article 21 de la Constitution est donc irrecevable.

Enfin, le professeur Velaers formule quelques observations concernant la procédure de révision de la Constitution. Il constate tout d’abord que celle-ci n’a pas toujours été strictement respectée par le passé. Dans le cadre de cette procédure, le Conseil d’État,

Raad van State, afdeling wetgeving, in de preventieve fase, door adviezen, noch het Grondwettelijk Hof, in de curatieve fase, door arresten tussenkomt. Het gevolg ervan is dat de grondwetgever soms zelf een eigen “politieke” invulling geeft aan de procedure zonder daarbij aan enige juridische controle onderworpen te zijn.

In het verleden is er vooral een loopje genomen met het verbod om een herziening door te voeren die – onrechtstreeks en impliciet – ook een herziening inhoudt van een artikel dat niet voor herziening vatbaar is verklaard. Dit is met name het geval met de grondwetwijzigingen in het kader van de opeenvolgende staatshervormingen.

In eerder onderzoek uit 2019 van professor Velaers kon daarentegen worden aangetoond dat de preconstituante in de overgrote meerderheid van de gevallen – 633 op 666 – zich zeer goed heeft gehouden aan de hiervoor omschreven rolverdeling tussen preconstituante en constituante. Soms gebeurt het dat een artikel wordt herzien in een heel andere richting die de preconstituante heeft aangegeven. Wanneer men vandaag artikel 22 van de Grondwet wil wijzigen om het recht op zwangerschapsafbreking erin te verankeren, terwijl de preconstituante enkel de bedoeling had om de persoonsgegevens beter te beschermen. Dit is een ongemakkelijke situatie. Men mag immers niet vergeten dat de *ratio constitutionis* van de driefasige procedure van artikel 195 van de Grondwet nog steeds is – ook al is het in grote mate een fictie – dat de kiezers in het *Belgisch Staatsblad* kunnen lezen dat er een herziening van de Grondwet mogelijk is, zoals aangegeven in de herzieningsverklaring. Die kiezers worden echter op het verkeerde been gezet als nadien blijkt dat de constituante zich er niet door gebonden acht. Dit is echter geen kwestie van ontvankelijkheid, maar eerder van politieke deontologie. Het komt de constituante toe om hierover te oordelen.

Ten slotte wijst professor Velaers op de veelheid aan opvattingen van de geraadpleegde juristen. Als het voor hen al niet zo eenduidig is, is dat zeker niet het geval voor de betrokken parlementsleden. Het zou een goede zaak zijn mocht er een duidelijke meerderheid tot stand komen over een bepaalde visie op de ontvankelijkheid van de voorstellen tot herziening van de Grondwet en, vooral, over de zinvolheid van de bestaande procedure die de herziening van de Grondwet in drie fases opdeelt. Is dit nog wel nodig? Moet men de rol van de preconstituante niet beter definiëren? Dit zou leiden tot meer duidelijkheid en meer rechtszekerheid.

section de législation, ne rend pas d’avis “préventifs” et la Cour constitutionnelle ne rend pas d’arrêts “curatifs”. En conséquence, le constituant donne parfois sa propre interprétation “politique” de cette procédure sans être soumis à un quelconque contrôle de nature juridique.

Cela s’est principalement traduit dans le passé par un contournement de l’interdiction de procéder à une révision constitutionnelle impliquant – de manière indirecte et implicite – la révision d’un article non ouvert à révision. Ce fut en particulier le cas lors des révisions de la Constitution opérées dans le contexte des réformes de l’État successives.

Toutefois, des recherches menées par le professeur Velaers en 2019 ont révélé que dans la grande majorité des cas – 633 cas sur 666 –, le préconstituant a très bien respecté la répartition des rôles entre le constituant et lui-même, décrite ci-dessus. Il arrive de temps en temps que la révision d’un article prenne une direction complètement différente de celle indiquée par le préconstituant. Il est à présent proposé de modifier l’article 22 de la Constitution pour y inscrire le droit à l’interruption de grossesse, alors que le préconstituant songeait uniquement à mieux protéger les données à caractère personnel. Cette situation n’est pas idéale. En effet, il ne faut pas oublier que la *ratio constitutionis* de la procédure en trois phases de l’article 195 de la Constitution est toujours – même si c’est en grande partie une fiction – d’informer les électeurs, au travers du *Moniteur belge*, qu’une révision de la Constitution est possible, de la manière indiquée par la déclaration de révision. Or ces électeurs auront été induits en erreur s’il s’avère par la suite que le constituant ne se sent pas lié par cette déclaration de révision. Ce n’est pas une question de recevabilité, mais plutôt de déontologie politique. Il revient au constituant d’apprécier la situation.

Enfin, le professeur Velaers souligne la multiplicité des points de vue exprimés par les juristes consultés. Si les principes existants ne sont pas clairs à leurs yeux, ils le sont forcément encore moins pour les parlementaires concernés. Il serait positif qu’une majorité claire se dégage sur la manière d’apprécier la recevabilité des propositions de révision de la Constitution et, surtout, sur l’utilité de la procédure actuelle de révision en trois phases. Cette procédure est-elle toujours nécessaire? Ne faudrait-il pas définir plus précisément le rôle du préconstituant? Il en résulterait une plus grande clarté et une plus grande sécurité juridique.

d. Uiteenzetting van mevrouw Céline Romainville, hoogleraar, en van mevrouw Sophie Mercier, doctoraatsonderzoekster aan de UCLouvain

1. De meerderheidsopvatting: de niet-bindende aard van de bedoelingen van de preconstituante

Mevrouw Sophie Mercier brengt allereerst de meerderheidsopvatting in herinnering die binnen de rechtsleer heerst over de verhoudingen tussen preconstituante en constituant, aan de hand van een uiteenzetting van de meest standvastige en consensuele regels.

Los van voormelde tekstuele gebondenheden laat de Grondwet de uitleggers ervan een zekere vrijheid om te preciseren wat de reikwijdte is van de verschillende regels die de herzieningsprocedure afbakenen.

De interpretatie van artikel 195 die in de rechtsleer de overhand heeft, is de volgende:

“Het staat de constituant vrij de voor herziening aangewezen grondwetsbepalingen al dan niet te herzien. De constituant is evenmin gebonden door de bedoelingen van de preconstituante”⁵.

Binnen de rechtsleer heerst een consensus om aan te nemen dat zodra een bepaling in de lijst van voor herziening vatbaar verklaarde artikelen is opgenomen, de constituant die kan wijzigen zonder daarbij gebonden te zijn aan de bedoeling van de indieners van de herzieningsverklaring.

Die heel open interpretatie van de grondwettekst wordt afgebakend door enkele aanvullende regels. Vooreerst kan met de vermelding van de te herziene bepalingen de volledige door die bepalingen geregelde materie worden herzien. Dat verklaart waarom het verboden is impliciete herzieningen door te voeren of andere herzieningen die losstaan van het oogmerk van de voor herziening vatbaar verklaarde bepalingen.

Ten tweede is de constituant gebonden aan wat de preconstituante heeft bepaald voor de toevoeging van een artikel. Zoals Francis Delpérée verduidelijkt, zijn de grondwetgevende kamers uiteraard niet gebonden door de strekking die wordt aangegeven, behoudens de hypothese waarin de herzieningsverrichting leidt tot de invoeging van een nieuw artikel in de tekst van de Grondwet – in welk geval het raadzaam lijkt de strekking van de beoogde bepaling te vermelden.⁹ Het opzet is te voorkomen dat de preconstituante, zoals F. Delpérée

d. Exposé de Mme Céline Romainville, professeure, et de Mme Sophie Mercier, doctorante à l’UCLouvain

1. L’interprétation majoritaire: le caractère non contraignant de l’intention du préconstituant

Mme Sophie Mercier rappelle d’abord l’interprétation majoritaire de la doctrine des relations entre préconstituant et constituant, en présentant les règles les plus stables et consensuelles.

Au-delà des contraintes textuelles précitées, la Constitution laisse une relative marge de manœuvre aux interprètes pour préciser la portée des différentes règles balisant la procédure de révision.

L’interprétation de l’article 195, retenue par la vaste majorité de la doctrine est de considérer que

“la constituant n’est pas tenue de revoir les dispositions constitutionnelles déclarées soumises à révision. La constituant n’est pas non plus tenue par les intentions de la préconstituante”⁵.

Il existe un consensus dans la doctrine pour considérer que dès qu’une disposition figure dans la liste des articles ouverts à révision, le pouvoir constituant peut la modifier sans être tenu par l’intention des auteurs de la déclaration.

Cette interprétation très ouverte du texte constitutionnel est balisée par quelques règles complémentaires. Premièrement, par l’indication des dispositions à réviser, c’est l’entièreté de la matière réglée par ces dispositions qui est soumise à révision, d’où l’interdiction des révisions implicites et des autres révisions qui n’ont pas de rapport avec l’objet des dispositions déclarées ouvertes à révision.

Deuxièmement, le pouvoir constituant est lié par ce que le préconstituant aura précisé quant à l’ajout d’un article. Francis Delpérée précise “L’indication du sens ne lie évidemment pas les chambres constituantes, hormis dans l’hypothèse où l’opération révisionniste conduit à insérer un nouvel article dans le texte constitutionnel – auquel cas il semble indiqué de mentionner l’objet de la disposition qui est envisagée”⁹. L’idée est d’éviter que le préconstituant, “en rendant possible l’insertion d’une nouvelle disposition donnerait un chèque en blanc au

⁵ Stuk Senaat, nr. 1-1068/3 – 1998/1999, blz. 28.

⁵ Stuk Senaat, nr. 1-1068/3 – 1998/1999, p. 28.

aangeeft, de invoeging van een nieuwe bepaling mogelijk maakt en daardoor de constituant een blanco cheque zou geven, wat strijdig is met artikel 195 van de Grondwet.

Ten derde geldt hetzelfde voor opheffingen: de constituant is niet bij machte de in de verklaring genoemde bepaling te wijzigen, ze kan ze enkel opheffen of behouden.

6. Over de hier vermelde regels bestaat binnen de rechtsleer consensus. Over andere wordt het debat nog gevoerd. Zo bestaat er controverse over de vraag of de constituant gebonden zal zijn door wat de preconstituant eerder heeft aangegeven omtrent de toevoeging, niet van een artikel, maar van een paragraaf of een lid in een bestaand artikel. Francis Delpérée is van mening dat de constituant op dit punt gebonden is door de preconstituant. Mathias El Berhoumi en Hugues Dumont merken op dat de verklaring betrekking kan hebben op een grondwetsartikel of op een artikelonderdeel (paragraaf, lid of nummer). Nog volgens hen kan die verklaring ook bepaalde woorden uit een aangewezen bepaling lichten, als gevolg waarvan die woorden dus niet voor herziening vatbaar zijn. Die opvatting wordt niet noodzakelijk door alle rechtsgeleerden gedeeld. Naar onze mening belemmeren dergelijke praktijken onterecht bepaalde keuzes die de constituant misschien in overweging zou willen nemen in een bepaalde aangelegenheid of met betrekking tot een bepaald voorwerp.

Aangezien afwijkende standpunten in de rechtsleer vaak verband houden met vraagstukken die uit de parlementaire behandeling zijn voortgevloeid, en er met elkaar wedijverende en soms tegenstrijdige lezingen van de grondwetteksten kunnen zijn, hebben wij het noodzakelijk geacht na te gaan hoe de voormelde regels worden opgevat en of de toepassing ervan aanleiding geeft tot problemen.

2. De praktijk: in de meeste gevallen volgt de constituant de wil van de preconstituant

De sprekers hebben op verschillende voorbeelden uit de parlementaire praktijk gewezen en hebben zich daartoe ook gebaseerd op het werk van professor Jan Velaers in zijn artikelsgewijze commentaar op de Grondwet, dat een vrij stelselmatig retroactief beeld oplevert.⁶

Tussen 1892 en 2014 hebben zestien verklaringen tot herziening geleid tot 666 herzieningsvoorstellen, waarvan er 427 louter betrekking hadden op de wijziging van een artikel of een deel van een artikel zoals beoogd door de verklaring. In die 427 gevallen – een meerderheid

constituant, ce qui va à l'encontre de l'article 195 de la Constitution.

Troisièmement, il en va de même pour l'abrogation, le Constituant ne peut décider de modifier la disposition désignée dans la déclaration, il ne peut que la supprimer ou la maintenir.

6. Les oratrices ont repris ici les règles qui font consensus dans la doctrine. D'autres sont plus débattues. Ainsi, la question de savoir si le pouvoir constituant est lié par ce que le préconstituant aura précisé quant à l'ajout, non pas d'un article, mais d'un paragraphe ou d'un alinéa dans un article est controversée. Francis Delpérée estime que le constituant est lié par le préconstituant sur ce point. Mathias El Berhoumi et Hugues Dumont constatent que "la déclaration peut viser un article de la Constitution ou une subdivision d'article (paragraphe, alinéa ou numéro). Elle peut aussi exclure certains mots d'une disposition qu'elle désigne, mots qui ne sont dès lors pas révisables". Cette appréciation n'est pas forcément reprise par l'ensemble de la doctrine. A notre estime, de telles pratiques reviennent à fermer indûment certaines options que le constituant pourrait vouloir considérer dans une matière ou sur un objet.

Les divergences doctrinales étant souvent liées à des questions qui ont surgi de la pratique parlementaire, et des interprétations concurrentes, voire contradictoires, des textes constitutionnels pouvant exister, il nous est paru nécessaire d'analyser comment les règles précitées sont appréhendées et si elles suscitent des problèmes dans leur application..

2. La pratique: un suivi de la volonté du préconstituant par le constituant dans la majorité des cas

Les oratrices ont relevé différents exemples de la pratique parlementaire, et se sont également basées pour ce faire sur le travail qui avait été réalisé par le professeur Jan Velaers dans son commentaire de la Constitution, article par article, qui dresse un tableau rétroactif assez systématique.⁶

Entre 1892 et 2014, 16 déclarations de révision ont conduit à 666 propositions de révision, desquelles 427 étaient limitées à la modification d'un article ou une partie d'article par la déclaration. Dans ces 427 cas – une majorité donc –, le préconstituant s'est strictement limité

⁶ J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, deel. 3, blz. 679.

⁶ J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, t. 3, p. 679.

dus – heeft de preconstituante zich strikt beperkt tot het aanduiden van de voor herziening vatbaar verklaarde materie, zonder aan te geven in welke zin die wijziging diende te worden doorgevoerd.

Uit de overige 239 voorstellen heeft professor Velaers 33 situaties geselecteerd waarbij de preconstituante te ver is gegaan door aanwijzingen te geven over de manier waarop de herziening diende te worden uitgevoerd. Dat neemt niet weg dat in de praktijk in 33 gevallen de aanwijzingen werden gevolgd.

Uit die enkele voorbeelden kan niet worden afgeleid of de constituant zich door die aanwijzingen gebonden zou voelen. Uit die vrij consistente praktijk valt wel af te leiden dat de constituant rekening houdt met de aanwijzingen van de preconstituante. Daarom is het heel interessant gebleken zich te buigen over de gevallen waarin de constituant de wil en dus ook de aanwijzingen van de preconstituante niet heeft gevolgd om te achterhalen waarom er werd afgeweken, of die beslissing werd gerechtvaardigd en hoe die rechtvaardiging werd beoordeeld.

In een eerste categorie van situaties herzielt de constituant veel meer dan wat de verklaring tot herziening toestaat. Dat is het geval van de herziening van 1968. Uit onderzoek van dat voorbeeld blijkt dat niet echt een rechtvaardiging werd gegeven voor die afwijking door de constituant. Misschien heeft dat te maken met de bijzonder gespannen communautaire context van die tijd.

Een tweede categorie van situaties heeft betrekking op het geval waarin de constituant via een voor herziening vatbaar verklaard artikel andere artikelen van de Grondwet impliciet heeft kunnen herzien. De heer Jeroen Van Nieuwenhove stipt aan dat dit zowel voor als na 1970 zo vaak is gebeurd dat men kan spreken van een banalisering van het verschijnsel. Dat betekent daarom niet dat daarbij de eerder vermelde regels worden gerespecteerd.

Ten derde lijkt de constituant de intentie van de preconstituante te kunnen omzeilen door regelrecht af te wijken van de herzieningsprocedure waarin artikel 195 voorziet. Dat was het geval met de zesde Staatshervorming toen er een afwijkingsbepaling aan werd toegevoegd.

3. Vragen en moeilijkheden die voortvloeien uit de dominante interpretatie in de rechtsleer

Er rijzen theoretische moeilijkheden. Ze hebben betrekking op het concept van soevereiniteit, de relatie tussen de preconstituante en de constituant en de

à préciser la matière ouverte à révision, sans indiquer dans quel sens la modification devait avoir lieu.

Restent 239 autres cas parmi lesquels le professeur Velaers isole 33 situations où le préconstituant a été trop loin en donnant des indications sur la manière dont la révision devrait être faite. Ceci n'exclut pas que, dans ces 33 cas, la pratique du respect des indications ait été suivie.

Il n'est pas possible, sur base de ces quelques exemples, de déduire que le constituant se sentirait lié par ces indications. Cependant, une pratique relativement constante nous informe sur le fait que le constituant tient compte des indications préconstituantes. Il a dès lors paru particulièrement intéressant de se pencher sur les cas où le constituant n'a pas respecté la volonté du préconstituant, en ce compris, donc, ses indications, pour examiner les motifs de cet écart, si des justifications avaient été apportées et comment elles ont été appréciées.

Dans une première catégorie de situations, le constituant révisé bien au-delà de ce que lui permet la déclaration. C'est l'exemple de la révision de 1968. L'analyse de cet exemple indique qu'il n'y a pas vraiment eu de justification donnée pour cet écart réalisé par le constituant. C'est peut-être lié au contexte communautaire particulièrement tendu à l'époque.

Une deuxième catégorie de situations concerne les cas où le constituant a pu, par un article ouvert à révision, réviser implicitement d'autres articles de la Constitution. M. Jeroen Van Nieuwenhove indique que cela arrive tellement souvent, avant 1970 et depuis lors, que l'on peut parler d'une banalisation du phénomène. Cela ne rend pas ce phénomène pour autant respectueux des règles évoquées précédemment.

Troisièmement, le constituant paraît pouvoir contourner l'intention du préconstituant en dérogeant frontalement à la procédure de révision prévue à l'article 195. C'est ce qui s'est produit avec la 6^e réforme de l'État quand on y a ajouté une disposition dérogatoire.

3. Les questions et difficultés découlant de l'interprétation doctrinale majoritaire

Il existe des difficultés théoriques. Elles concernent le concept de souveraineté, la relation entre préconstituant et constituant et l'étendue du pouvoir du premier par

macht van de eerste ten opzichte van de tweede. Voor die theoretische discussies verwijst de professor naar haar schriftelijke nota.

Die moeilijkheden hebben ook aanleiding gegeven tot controverse in de context van bepaalde herzieningen en bepaalde voorstellen tot herziening. De centrale vraag is hoe het onderwerp of de materie van een grondwettelijke bepaling die voor herziening vatbaar is verklaard, moeten worden bepaald.

Zoals zonet werd toegelicht is de macht van de preconstituante beperkt tot het identificeren van een bepaling en bijgevolg van een materie of een onderwerp die vervolgens door de constituanten kunnen worden herzien. De vraag rijst evenwel hoe dat onderwerp en die materie precies te identificeren vallen. Die kwestie had bijvoorbeeld voor verdeeldheid gezorgd tussen de grondwetspecialisten die waren aangezocht om zich uit te spreken over de reikwijdte van de verklaring tot herziening van 2010 met betrekking tot artikel 23.

In de verklaring tot herziening was dat artikel voor herziening vatbaar verklaard “teneinde een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit”. Volgens sommige grondwetspecialisten had de preconstituante het recht die verduidelijking toe te voegen en dus de beweegruimte van de constituanten te beperken, aangezien het volgens hen ging om de toevoeging van een nieuw recht. Anderen, met name de heer Velaers, waren de mening toegedaan dat de preconstituante met die verduidelijking haar boekje te buiten ging.

Professor Velaers had destijds betoogd dat het enkel mocht gaan om het hoofdonderwerp van de bepaling die door de preconstituante voor herziening vatbaar was verklaard. In dit geval was het hoofdonderwerp het recht op menselijke waardigheid, waarbij de andere in artikel 23 opgesomde rechten subcategorieën waren, prerogatieven die voortvloeien uit het in artikel 23 erkende algemene beginsel. Aangezien het hoofdonderwerp voor herziening vatbaar was, was de constituanten gemachtigd een nieuw lid in te voegen.

Volgens professor Romainville stond de vraag over het bepalen van het onderwerp van wat voor herziening vatbaar wordt verklaard ook centraal in de debatten over de grondwettigheid van de invoering van een overgangsbepaling in artikel 195 van de Grondwet. Die overgangsbepaling was in feite een uitzonderingsbepaling, die werd ingevoegd omdat een aantal bepalingen die moesten worden herzien om de zesde Staatshervorming uit te voeren niet voor herziening vatbaar waren verklaard.

rapport au second. Pour ces discussions théoriques, la professeure renvoie à sa note écrite.

Mais ces difficultés ont suscité aussi des controverses dans le cadre de certaines révisions et certaines propositions de révision. La question centrale est de savoir comment déterminer l'objet ou la matière d'une disposition de la Constitution qui est déclarée ouverte à révision.

Comme on vient de l'exposer, le pouvoir du préconstituant se limite à identifier une disposition et par là, une matière, un objet, que le constituant peut ensuite réviser. Mais la question se pose de savoir comment identifier exactement cet objet et cette matière. Cette question avait divisé, par exemple, les constitutionnalistes invités à s'exprimer sur la portée de la déclaration de révision de 2010 en ce qu'elle concernait l'article 23.

Dans la déclaration de révision, la disposition était ouverte à révision “en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité”. Aux yeux de certains constitutionnalistes, le préconstituant était fondé à apporter cette précision et donc cette restriction de la marge de manœuvre du constituant dès lors que, selon eux, il s'agissait de l'ajout d'un nouveau droit. Pour d'autres, parmi lesquels en particulier M. Velaers, cette précision apportée par le préconstituant excédait son pouvoir.

Le professeur Velaers avait défendu à l'époque qu'il fallait uniquement avoir égard à l'objet principal de la disposition déclarée ouverte à révision par le préconstituant. En l'espèce, cet objet principal était le droit à la dignité humaine, les autres droits énumérés à l'article 23 étant des sous-catégories, des prérogatives induites du principe général reconnu à l'article 23. Selon lui, puisque l'objet principal était ouvert à révision, le constituant avait le pouvoir d'insérer un nouvel alinéa.

Pour la professeure Romainville, la question de la détermination de l'objet de ce qui est déclaré ouvert à révision était aussi au centre des débats sur la constitutionnalité de l'insertion d'une disposition transitoire à l'article 195 de la Constitution. Cette disposition transitoire était en fait une disposition dérogatoire, laquelle a été insérée parce qu'un certain nombre de dispositions qu'il fallait réviser pour mettre en œuvre la 6^e réforme de l'État n'étaient pas déclarées ouvertes à révision.

Voor de meeste rechtsgeleerden schiep de invoeging van een uitzonderingsbepaling uit juridisch-technisch oogpunt geen grondwettigheidsprobleem.

Zodra artikel 195 in de verklaring tot herziening van de Grondwet was opgenomen, had de secundaire grondwetgevende macht immers het recht de herzieningsprocedure naar eigen goeddunken te reorganiseren door die grondwetsbepaling geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of definitief aan te vullen of te vervangen.⁷

Professor Patricia Popelier was evenwel van mening dat de invoeging van die overgangsbepaling wel degelijk ongrondwettig was⁸, omdat ze niet alleen neerkwam op een eenmalige herziening van de Grondwet maar ook omdat ze afweek van de reikwijdte van de in artikel 195 vastgelegde regel, meer bepaald dus van het onderwerp, terwijl die reikwijdte moest worden gerespecteerd.

Volgens mevrouw Romainville schuilt achter dit debat een controverse over de identificatie van het onderwerp van een voor herziening vatbaar verklaarde grondwetsbepaling. In de ogen van sommige auteurs, die een formalistische benadering voorstaan, is artikel 195 een louter procedurele bepaling. Mevrouw Popelier is van oordeel dat die bepaling moet worden gezien in het licht van het beginsel van de rechtsstaat en van de functie van een grondwetsherziening. Zij die een formalistische benadering voorstonden, waren van mening dat de afwijkingsbepaling in artikel 195 in overeenstemming was met het “het onderwerp” van die bepaling, wat volgens mevrouw Popelier niet het geval was.

Dit toont aan dat de kwestie van de definitie van het onderwerp en van de materie prangend blijft. Het verklaart ook een deel van de controverse in de rechtsleer.

4. De grondwettelijke verankering van een recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking of van een laïciteitsbeginsel

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de formalistische interpretatie van artikel 195 een aantal netelige problemen heeft opgeleverd wanneer zij afwijkt van de inherente principes van de rechtsstaat of wanneer zij dat beginsel van de rechtsstaat en van de grondwettelijke verankering schaadt. Dat was het geval met de van artikel 195 van de Grondwet afwijkende bepaling.

⁷ Y. Lejeune, *Précis de droit constitutionnel belge*, Brussel, Larcier, 2014, n° 102, blz. 83.

⁸ P. Popelier, “De truc met Artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië”, *C.D.P.K.*, 2012, blz. 423-426; D. Sinardet, “De truc met artikel 195”, *De Morgen*, 29 februari 2012, blz. 20.

Pour une majorité de la doctrine, cette insertion d’une disposition dérogatoire ne posait pas de problème de constitutionnalité, sur le plan de la technique juridique.

En effet, “dès l’instant où l’article 195 figurait dans la déclaration de révision de la Constitution, le pouvoir constituant dérivé était habilité à réorganiser la procédure de révision comme il l’entendait, en modifiant, complétant ou remplaçant cette disposition constitutionnelle de manière partielle ou complète, temporaire ou permanente”⁷.

Néanmoins, la professeure Patricia Popelier estimait, quant à elle, que l’insertion de cette disposition transitoire était bien inconstitutionnelle⁸ au motif que non seulement elle ne constituait pas une révision ponctuelle de la Constitution, mais que, par ailleurs, elle s’écarterait de la portée de la règle établie à l’article 195, c’est-à-dire de son objet, alors que cette portée devait être respectée.

Pour Mme Romainville, on peut relire ce débat comme étant sous-tendu par une controverse sur l’identification de l’objet d’une disposition constitutionnelle ouverte à révision. Selon certains auteurs, privilégiant une approche formaliste, l’article 195 est une disposition purement procédurale. Pour Mme Popelier, l’objet de cette disposition doit être envisagé à la lumière du principe de l’État de droit, et de la fonction d’une révision de la Constitution. Pour ceux qui s’en sont tenus à une approche formaliste, la disposition dérogatoire, inscrite à l’article 195 respectait “l’objet” de cette disposition, pour Patricia Popelier, non.

Ceci montre que cette question de la définition de l’objet, et de la matière, reste importante et explique une partie des controverses dans la doctrine.

4. La constitutionnalisation d’un droit à l’IVG ou d’un principe de laïcité

Des développements qui précèdent, on peut conclure que l’interprétation formaliste de l’article 195 a pu poser quelques problèmes délicats lorsqu’elle s’écarte des principes impliqués par l’état de droit ou lorsqu’elle a pour effet de porter atteinte à ce principe de l’état de droit et du constitutionnalisme. Ce fut le cas avec la disposition dérogatoire à l’article 195 de la Constitution.

⁷ Y. Lejeune, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2014, n° 102, p. 83.

⁸ P. Popelier, “De truc met Artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië”, *C.D.P.K.*, 2012, pp. 423-426; D. Sinardet, “De truc met artikel 195”, *De Morgen*, 29 février 2012, p. 20.

In dit geval schept de grondwettelijke verankering van een recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking dat probleem niet.

Het is dus aannemelijk dat de constituant de recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking grondwettelijk mag verankeren, hetzij in artikel 22, hetzij in artikel 23 van de Grondwet.

Zowel voor artikel 22 als voor artikel 23 kunnen de door de preconstituante gegeven aanwijzingen worden geacht de bevoegdheid van de preconstituante te overschrijden. In ieder geval doen deze voorstellen, die een verduidelijking inhouden van de wens van de preconstituante, geen afbreuk aan het feit dat de verklaring tot herziening veel ruimer gaat dan die voorstellen.

Zoals professor Velaers heeft opgemerkt luidt de vaste interpretatie dat artikel 22 van de Grondwet *ratione materiae* hetzelfde toepassingsgebied heeft als artikel 8 van het EVRM. Het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking wordt echter beschermd door artikel 8 van het EVRM, wat in herinnering is gebracht in meerdere arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Met andere woorden: het onderwerp van artikel 22, dat voor herziening vatbaar is verklaard, is het recht op de eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven, het beginsel van persoonlijke autonomie in het algemeen, zodat het invoegen van een recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking in die bepaling in overeenstemming is met het onderwerp en de aangelegenheid bedoeld in de verklaring tot herziening.

Wat artikel 23 betreft, moet op analoge wijze het voorstel van professor Velaers worden gevolgd, namelijk dat dit artikel betrekking heeft op het recht op menselijke waardigheid in het algemeen en dat de leden ervan subcategorieën, prerogatieven en verduidelijkingen zijn van het aan het begin van dat artikel vastgestelde recht op menselijke waardigheid.

In die zin is de grondwettelijke verankering van een recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking in artikel 23 aanvaardbaar in het licht van het onderwerp en de aangelegenheid zoals gedefinieerd door de preconstituante en de constituant zelf.

Wat de grondwettelijke verankering van een beginsel van politieke laïciteit betreft, moet opnieuw rekening worden gehouden met het onderwerp van artikel 21 van de Grondwet, namelijk het organiseren van de neutraliteit van de Belgische Staat.

Het lijkt echter moeilijker het laïciteitsbeginsel zoals voorgesteld door de indieners van het voorstel, in verband te brengen met wat is bepaald in artikel 21. Gezien

En l'espèce, la constitutionnalisation d'un droit à l'IVG ne pose pas ce problème.

On doit donc considérer qu'il est possible pour le constituant de constitutionnaliser le droit à l'IVG, soit à l'article 22, soit à l'article 23 de la Constitution.

Tant pour l'article 22 que pour l'article 23, les indications données par le préconstituant peuvent être tenues comme dépassant le pouvoir du préconstituant. Quoiqu'il en soit, ces propositions de précisions du préconstituant n'affectent pas le fait que l'objet ouvert à révision est bien plus large que ces propositions.

Ainsi que le professeur Velaers l'a rappelé, il est d'interprétation constante que l'article 22 de la Constitution recouvre le même champ, *ratione materiae*, que l'article 8 CEDH. Or, le droit à l'IVG est protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui a été rappelé dans plusieurs arrêts par la Cour européenne des droits de l'homme. Autrement dit, l'objet de l'article 22, qui est déclaré ouvert à révision, c'est le droit à la vie privée et familiale, le principe de l'autonomie personnelle de manière générale, si bien qu'insérer dans cette disposition un droit à l'IVG respecte l'objet et la matière visés dans la déclaration de révision.

De la même manière, pour l'article 23, il faut suivre la proposition du professeur Velaers pour considérer que cet article a pour objet le droit à la dignité humaine de manière générale, et que les alinéas sont des sous-catégories de ce droit, des prérogatives, des précisions du droit à la dignité humaine établi au début de cet article.

En ce sens, la constitutionnalisation d'un droit à l'IVG à l'article 23 est acceptable au regard de l'objet et de la matière telle qu'elle est définie par le préconstituant et le constituant lui-même.

Concernant la constitutionnalisation d'un principe de laïcité politique, il faut, à nouveau, avoir égard à l'objet de l'article 21 de la Constitution, qui est d'organiser la neutralité de l'État belge.

Or, il paraît plus compliqué de relier le principe de laïcité tel que proposé par les auteurs de la proposition avec ce qui est réglé à l'article 21. Vu les importantes

de grote verschillen tussen laïcité en neutraliteit als organisatiemodel voor de betrekkingen tussen Staat en godsdienst, verschillen die uitdrukkelijk zijn erkend door de indiener van het voorstel tot herziening, lijkt het *prima facie* moeilijk te aanvaarden dat de grondwettelijke verankering van de laïcité slechts de nadere invulling is van een beginsel dat in artikel 21 vervat zit.

Die vaststelling alleen al leidt ertoe dat de ontvankelijkheid van dat voorstel tot herziening van de Grondwet moet worden afgewezen.

Bovendien, en zonder over die kwestie uit te weiden, kan de vraag worden gesteld of een dergelijk voorstel tot herziening – indien het ontvankelijk zou worden geacht, *quod non* – niet een herziening zou inhouden van artikel 19 van de Grondwet, waarin de vrijheid van eredienst en godsdienst is vastgelegd. Aangezien artikel 19 van de Grondwet niet voor herziening vatbaar is verklaard, zou dat een impliciete herziening inhouden, wat uitgesloten is.

2. Gedachtewisseling

a. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Kristien Van Vaerenbergh (N-VA) dankt de sprekers voor hun duidelijke uiteenzetting.

De heer Khalil Aouasti (PS) onthoudt voor de toekomstige werkzaamheden van de commissie dat men zich moet toespitsen op het onderwerp van het artikel in zijn huidige vorm, het onderwerp van het artikel dat moet worden ingevoegd of het onderwerp van het artikel dat moet worden opgeheven. Dat is de enige begrenzing van de macht van destituante. Indien de destituante met een zeer grote meerderheid een akkoord bereikt, zoals professor Behrendt heeft gezegd, over een wijziging van het onderwerp in een van zijn drie bestanddelen, dan kan dat onderwerp worden gewijzigd.

Mevrouw Carmen Ramlot (Les Engagés) vraagt zich af hoe kan worden voorkomen dat bepaalde grondwettelijke wijzigingen onverwachte gevolgen hebben voor andere artikelen.

De heer Franky Demon (cd&v) heeft, gezien het standpunt dat zijn partij voor én na de verkiezingen heeft ingenomen over de ontvankelijkheidsvraag, enkele vragen over de tussenkomst van professor Velaers. Deze heeft in zijn uiteenzetting enkele keren gewag gemaakt van een “formalistische lezing” of een “formalistische invulling” die op gespannen voet zou staan met de tekst en de *ratio constitutionis* van artikel 195 van de Grondwet. Maar blijkt uit de hoorzitting van de heren Van Nieuwenhove en Muylle, maar ook uit de adviezen

différences entre laïcité et neutralité en tant que modèles d'organisation des relations entre l'État et la religion, différences expressément reconnues par l'auteur de la proposition de révision, il paraît, *prima facie*, difficile d'admettre que la constitutionnalisation de la laïcité n'est que l'explicitation d'un principe qui ferait l'objet de l'article 21.

Ce constat seul amène à écarter la recevabilité de cette proposition de révision de la Constitution.

De plus, et sans s'attarder sur cette question, on peut se demander si une telle proposition de révision – si elle était jugée recevable, *quod non* – n'impliquerait pas une révision de l'article 19 de la Constitution, consacrant la liberté de culte et de religion. L'article 19 de la Constitution n'étant pas ouvert à révision, il s'agirait d'une révision implicite, ce qui est exclu.

2. Échange de vues

a. Questions et observations des membres

Mme Kristien Van Vaerenbergh (N-VA) remercie les orateurs pour la clarté de leur exposé.

M. Khalil Aouasti (PS) retient pour les travaux futurs de la commission qu'il convient de se concentrer sur l'objet: l'objet de l'article tel qu'il existe, l'objet de l'article à insérer ou l'objet de l'article à supprimer. C'est la seule limite au pouvoir du constituant. Si le constituant se met d'accord à une très large majorité, comme l'a dit le professeur Behrendt, sur une modification de l'objet dans l'une de ses trois composantes, cet objet peut être modifié.

Mme Carmen Ramlot (Les Engagés) se demande comment éviter que certaines modifications constitutionnelles aient des effets inattendus sur d'autres articles.

Compte tenu de la position adoptée par son parti avant et après les élections sur la question de la recevabilité, M. Franky Demon (cd&v) pose plusieurs questions concernant l'intervention du professeur Velaers. Ce dernier a, dans son exposé, évoqué à plusieurs reprises une “lecture formaliste” ou une “interprétation formaliste” qui serait en décalage avec le texte et la *ratio constitutionis* de l'article 195 de la Constitution. Cependant, ne ressort-il pas précisément de l'audition de MM. Van Nieuwenhove et Muylle, ainsi que des avis de certains experts, tels

van, bijvoorbeeld, de professoren Alen, Popelier en Jenart niet net dat er ook zeer goede inhoudelijke argumenten zijn voor de lezing dat destituante gebonden is door de aanwijzing van de prestituante die een artikel voor herziening vatbaar verklaarde om er een nieuwe bepaling, een nieuw deelonderwerp in op te nemen? Professor Velaers zei dat de *ratio constitutionis* van de driefasige procedure van artikel 195 van de Grondwet is dat de kiezers in het *Belgisch Staatsblad* kunnen lezen dat er een herziening van de Grondwet mogelijk is, zoals aangegeven in de herzieningsverklaring. Die kiezers worden echter op het verkeerde been gezet als nadien blijkt dat destituante zich er niet door gebonden acht. Dat lijkt toch geen formalistisch argument, maar een door en door inhoudelijk argument.

Bovendien vindt de heer Demon de kwalificatie “formalistisch” wat eigenaardig als men spreekt over artikel 195 van de Grondwet, dat net de procedure tot herziening van de Grondwet regelt. Gaat elke procedure niet gepaard met enig formalisme? Professor Velaers stelt dat men zich niet door de vorm, maar altijd door de inhoud van een bepaling moet laten leiden. Maar in zijn betoog verwijst hij zelf steeds naar het onderscheid dat in de rechtsleer wordt gemaakt – en dat algemeen wordt aanvaard – tussen de hypothese waarbij de prestituante het hele artikel aanwijst en de hypothese waarbij de prestituante slechts een deel – een lid, een zinsdeel of een woord – van een artikel aanwijst. Wijst de prestituante het hele artikel aan, dan is het hele artikel voor herziening vatbaar. Wijst ze evenwel een deel aan – een lid, een zinsdeel of zelfs slechts een woord – dan is slechts dat lid, dat zinsdeel of dat woord voor herziening vatbaar. Dit standpunt wordt uitdrukkelijk onderschreven door professor Velaers.

Ook tijdens de hoorzitting in de Senaat in 2015 over artikel 23 van de Grondwet heeft professor Velaers dat onderscheid als volgt verdedigd (DOC Senaat 6-153/2, blz. 23): “Het maakt aldus duidelijk dat het ook kan gaan om een bepaalde paragraaf, een bepaald lid, een bepaalde zin of zelfs een bepaald zinsdeel in een artikel. Door het onderwerp aldus in de herzieningsverklaring af te bakenen, beperkt de prestituante de mogelijkheid voor destituante om het artikel te herzien. Zij kan er zo ook voor zorgen dat bepaalde delen van de tekst niet kunnen worden herzien. Indien zij echter het hele artikel voor herziening vatbaar verklaart, zal het hele artikel door destituante kunnen worden herzien.” In zijn boek “De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar” stelt professor Velaers het zelf nog scherper: paragrafen, alinea’s, zinnen of woorden kunnen door de prestituante van de mogelijkheid tot herziening worden “uitgesloten”, wanneer de prestituante een

que les professeurs Alen, Popelier et Jenart, qu’il existe également de solides arguments de fond en faveur de l’interprétation selon laquelle le constituant est lié par les indications du préconstituant ayant déclaré un article ouvert à révision afin d’y insérer une nouvelle disposition ou une nouvelle partie d’objet? Le professeur Velaers a expliqué que la *ratio constitutionis* de la procédure en trois phases de l’article 195 de la Constitution est que les électeurs puissent lire dans le *Moniteur belge* qu’une révision de la Constitution est possible, de la manière indiquée dans la déclaration de révision. Cependant, ces électeurs seraient induits en erreur s’il apparaissait, par la suite, que le constituant ne s’estime pas lié par cette déclaration. Cela ne semble-t-il pas être un véritable argument de fond, et non un simple argument formaliste?

De plus, M. Demon trouve la qualification de “formaliste” quelque peu étrange lorsqu’on se réfère à l’article 195 de la Constitution, qui régit la procédure de révision de celle-ci. Un certain formalisme n’est-il pas inhérent à toute procédure? Le professeur Velaers indique qu’il ne faut pas se laisser guider par la forme, mais toujours par le fond d’une disposition. Or, dans son argumentation, il fait lui-même référence à la distinction établie par la doctrine – et généralement admise – entre l’hypothèse dans laquelle le préconstituant désigne l’intégralité de l’article et celle dans laquelle il n’en désigne qu’une partie, qu’il s’agisse d’un alinéa précis, d’un membre de phrase ou d’un mot. Si le préconstituant désigne l’ensemble de l’article, celui-ci sera ouvert à révision dans son intégralité. En revanche, s’il n’en désigne qu’une partie – un alinéa, un membre de phrase ou même un mot –, seule cette partie sera ouverte à révision. Ce point de vue est expressément soutenu par le professeur Velaers.

Lors de son audition par le Sénat en 2015, consacrée à l’article 23 de la Constitution, le professeur Velaers a défendu cette distinction comme suit (DOC Sénat 6-153/2, p. 23): “Il apparaît donc clairement qu’il peut s’agir aussi d’un paragraphe ou d’un alinéa précis, d’une phrase ou même d’un membre de phrase de l’article. En délimitant de la sorte la matière visée dans la déclaration de révision, le préconstituant laisse au constituant une marge restreinte pour modifier l’article. Pour le préconstituant, c’est aussi un moyen de s’assurer que certaines parties du texte ne pourront pas être modifiées. En revanche, si le préconstituant fait le choix de déclarer l’article ouvert à révision dans son intégralité, le constituant sera alors libre de modifier l’article dans son ensemble.” Dans son ouvrage intitulé *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, le professeur Velaers s’exprime en des termes encore plus tranchés: le préconstituant peut “exclure” toute possibilité de réviser des paragraphes,

artikel aanwijst “met uitzondering van” die paragrafen, alinea’s, zinnen of woorden.

Maar is dat onderscheid dan ook niet grotendeels formalistisch? Getuigen die hypothesen dan ook niet van een sterke aansturing door de preconstituante, zoals professor Patricia Popelier schrijft in haar advies? Waarom zou de grondwetgever volgens professor Velaers dan ook niet het onderwerp van het hele artikel mogen regelen, maar enkel het deelonderwerp van het lid, het zinsdeel of het woord dat de preconstituante heeft aangewezen, of niet heeft uitgesloten?

De heer Demon geeft een hypothetisch voorbeeld. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt dat iedereen het recht op eerbiediging van zijn privé en gezinsleven heeft behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden “door de wet bepaald”. Stel dat de preconstituante enkel de woorden “door de wet bepaald” voor herziening vatbaar had verklaard, bijvoorbeeld om die te vervangen door de woorden “door de wet of het decreet bepaald”. De rechtsleer lijkt het erover eens dat de grondwetgever in dat geval beperkt is tot het regelen van dat deelonderwerp, hetgeen dus eveneens uitsluit dat de grondwetgever bijvoorbeeld het recht op abortus zou inschrijven in dit artikel 22. Dat is dan toch minstens even formalistisch of sturend?

Moet de eenvoudige interpretatie niet zijn dat wanneer de preconstituante het mogelijk wil maken om een deel van het onderwerp van een artikel te herzien maar niet het gehele onderwerp, dat zij dan moet nagaan of dat deelonderwerp reeds uitdrukkelijk is geregeld in het grondwetsartikel? Is dat het geval, dan duidt ze dat deel van het artikel aan dat het deelonderwerp regelt, wat bijvoorbeeld in 2024 gebeurd is door artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet aan te duiden om de niet-Belgen in staat te stellen toegang te krijgen tot betrekkingen in overheidsdienst. De heren Van Nieuwenhove en Muylle verwezen er al naar. Is dat niet het geval, dan duidt ze aan dat de grondwetgever een paragraaf, lid, zin of woord kan invoegen over dat deelonderwerp, zoals dat het geval is met de toekenning van horizontale werking aan de privacyregels. In de beide gevallen is de grondwetgever gebonden door het deelonderwerp.

Of zoals professor Patricia Popelier in haar advies schrijft: “Wat de preconstituante uiteindelijk wil doen, is bestaande garanties in een artikel behouden, maar enkel over een bepaald deelonderwerp de poort openzetten voor herziening. Hetzelfde effect wordt aanvaard wanneer de preconstituante slechts een bepaald lid of zinsdeel openzet. In dit geval wil de preconstituante eveneens een deel van het artikel beschermen en de

alinéas, phrases ou mots d’un article en faisant mention de celui-ci “à l’exception” des paragraphes, alinéas, phrases ou mots concernés.

Mais cette distinction précitée n’est-elle pas en grande partie formaliste? Dans ces cas de figure, le préconstituant n’imprime-t-il pas en réalité une forte orientation, comme l’écrit le professeur Patricia Popelier dans son avis? Pourquoi, comme le soutient le professeur Velaers, le constituant ne pourrait-il pas réglementer l’objet de l’article entier, mais seulement l’objet du paragraphe, de la phrase ou du mot dont le préconstituant a fait mention, ou qui n’ont pas été exclus par ce dernier?

M. Demon donne un exemple hypothétique. L’article 22 de la Constitution dispose que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions “fixés par la loi”. Supposons que le préconstituant ait uniquement ouvert à révision les mots “fixés par la loi”, par exemple pour permettre de les remplacer par les mots “fixés par la loi ou le décret”. La doctrine semble convenir que, dans ce cas, le constituant doit se limiter à réglementer cet aspect partiel, et qu’il est donc par exemple exclu qu’il inscrive le droit à l’avortement dans cet article 22. N’est-ce pas tout autant formaliste ou directif, voire davantage?

L’interprétation simple ne devrait-elle pas être que lorsque le préconstituant entend permettre la révision d’une partie de l’objet d’un article mais pas l’ensemble de cet objet, il doit vérifier si la matière concernée est déjà régie expressément par l’article visé de la Constitution? Si c’est le cas, il désigne la partie de l’article qui régit cette matière, comme il l’a fait par exemple en 2024 en désignant l’article 10, alinéa 2, 2^e membre de phrase, de la Constitution, pour permettre aux non-Belges d’accéder aux emplois du service public. MM. Van Nieuwenhove et Muylle y ont déjà précédemment fait référence. Si ce n’est pas le cas, il indique que le constituant peut insérer un paragraphe, un alinéa, une phrase ou un mot concernant cette matière, comme c’est le cas pour l’octroi du fonctionnement horizontal aux règles relatives au respect de la vie privée. Dans les deux cas, le constituant est lié par la partie de l’objet de l’article dont il est ainsi fait mention.

Ou, comme la professeure Patricia Popelier l’écrit dans son avis: “Ce que le préconstituant veut faire, en définitive, c’est maintenir les garanties existantes dans un article, mais ouvrir seulement la porte à la révision d’une partie de l’objet de cet article. Le même effet est accepté lorsque le préconstituant n’ouvre à révision qu’un alinéa ou un membre de phrase déterminé. Dans ce cas, le préconstituant entend également protéger une

discussie voor een ander deel openzetten, maar nu kan geen fragment van het artikel worden geïsoleerd omdat het deelonderwerp nog niet expliciet werd behandeld”.

De heer Demon geeft een ander voorbeeld van formalisme waartoe de interpretatie van professor Velaers volgens het advies van professor Cedric Jenart aanleiding kan geven. Het gaat overigens niet om zo'n hypothetisch voorbeeld. Stel dat de preconstituante artikel 1 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaart om een nieuw lid op te nemen dat – naast het beginsel uit het eerste lid dat België een Federale Staat is – zou expliciteren dat België een democratische rechtsstaat is. Geëxpliciteerd, want dit is uiteraard geen nieuw onderwerp in onze Grondwet. Op basis van de Grondwet is België reeds een democratische rechtsstaat en dat zit onderhuids of openlijk in alle artikelen van de Grondwet vervat. Begrijpt het lid het dan goed dat, volgens de interpretatie van professor Velaers, de grondwetgever ook de hele materie kan regelen met betrekking de organisatie van België als Federale Staat, zonder weliswaar de Federale Staat te mogen afschaffen en zonder andere grondwetsartikelen impliciet te mogen herzien? Terwijl hij de organisatie van België als een Federale Staat – in de lezing van professor Velaers – niet kan regelen als de preconstituante voorstelt om een artikel *1bis* in de Grondwet op te nemen dat expliciteert dat België een democratische rechtsstaat is? Is dat niet nog formalistischer?

Een voorlaatste element. Professor Velaers verwijst naar het verslag van de heren Moyersoen en Pierson uit de zitting 1964-1965 (DOC 0993/006), waarnaar ook de Juridische dienst van de Kamer en professor Popelier verwijzen, maar die er andere conclusies aan verbinden. Professor Velaers leidt uit dat verslag als het ware een uiterste grens af, een uiterste grens aan zijn interpretatie. Hij stelt: wanneer de preconstituante een artikel voor herziening vatbaar verklaart om er een nieuwe bepaling, een nieuw deelonderwerp in op te nemen, dan is de grondwetgever daar niet door gebonden en mag hij eender welke bepaling over het onderwerp van dat artikel opnemen. Maar wat hij niet mag doen, is afbreuk doen aan de waarborgen die dat artikel biedt! En dus is de vraag van de heer Demon: kan de professor dat concreet maken? Is dat een werkbare grens? Wanneer worden de waarborgen die een artikel biedt aangetast? Vandaag gaat het over de artikelen 21 en 22 van de Grondwet. Maar hoe ziet professor Velaers dat bijvoorbeeld als het gaat over andere bepalingen uit de herzieningsverklaring?

partie de l'article et ouvrir la discussion pour une autre partie, mais en l'espèce, aucun fragment de l'article ne peut être isolé, dès lors que la matière n'a pas encore été traitée explicitement”. (traduction)

M. Demon cite un autre exemple de formalisme auquel l'interprétation du professeur Velaers peut donner lieu d'après l'avis du professeur Cédric Jenart. Cet exemple n'est d'ailleurs pas si hypothétique. Imaginons que le préconstituant déclare l'article 1^{er} de la Constitution ouvert à révision pour y insérer un nouvel alinéa – en sus du principe de l'alinéa 1^{er} selon lequel la Belgique est un État fédéral – qui expliciterait que la Belgique est un État de droit démocratique. Il s'agirait d'une explicitation car il va sans dire que notre Constitution traite déjà de cette matière. Conformément à la Constitution, la Belgique est déjà un État de droit démocratique, comme l'indiquent implicitement ou explicitement chaque article de la Constitution. Le membre a-t-il bien compris que, selon l'interprétation du professeur Velaers, le constituant peut également régler l'ensemble de la matière relative à l'organisation de la Belgique en tant qu'État fédéral, sans toutefois pouvoir supprimer l'État fédéral et sans pouvoir revoir implicitement d'autres articles de la Constitution? Et qu'en revanche, le constituant ne peut pas régler l'organisation de la Belgique en tant qu'État fédéral – toujours selon l'interprétation du professeur Velaers – si le préconstituant propose d'insérer un article 1^{er}*bis* dans la Constitution qui explicite que la Belgique est un État de droit démocratique? N'est-ce pas encore plus formaliste?

Avant-dernier élément: le professeur Velaers évoque le rapport rédigé par MM. Moyersoen et Pierson sous la législature 1964-1965 (DOC 0993/006) auquel le service juridique de la Chambre et le professeur Popelier renvoient également mais dont ils tirent d'autres conclusions. Le professeur Velaers déduit de ce rapport une “limite ultime” qui s'appliquerait à son interprétation. Il indique que, lorsque le préconstituant déclare un article ouvert à révision en vue d'y insérer une nouvelle disposition, une nouvelle partie d'objet, le constituant n'est pas lié par le préconstituant et peut insérer dans cet article n'importe quelle disposition relative à l'objet de ce dernier. En revanche, il ne peut porter atteinte aux garanties prévues par cet article! M. Demon demande au professeur Velaers s'il pourrait donner un exemple concret. Est-ce une limite dont il est réaliste de tenir compte en pratique? À partir de quand est-il porté atteinte aux garanties prévues par un article? Il est aujourd'hui question des articles 21 et 22 de la Constitution, mais quelle est la position du professeur Velaers en ce qui concerne, par exemple, d'autres dispositions de la déclaration de révision?

De herzieningsverklaring maakt bijvoorbeeld ook artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar “om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit”. Hoe ver reiken, in de lezing van professor Velaers, de waarborgen van artikel 23 van de Grondwet die onaantastbaar zijn? De heer Demon vermoedt dat destituante niet mag raken aan het standstillbeginsel, maar wel vrij is om de nadere regels ervan vast te stellen of er een wat andere invulling aan te geven? Of neem de artikelen 46 en 96 van de Grondwet, die beide in de herzieningsverklaring zijn opgenomen “om een oplossing te bieden voor lang aanslepende regeringsvormen”, het zogenaamde deblokkeringsmechanisme. Hoe ver reiken de waarborgen van de artikelen 46 en 96 die de grondwetgever dan niet mag aantasten? Zou destituante hypothetisch mogen inschrijven dat de ministers pas de eed in handen van de Koning mogen afleggen nadat de vertrouwensstemming in de Kamer heeft plaatsgevonden? Zouden destituante van de “constructieve” moties van vertrouwen en wantrouwen terug “gewone” moties van vertrouwen en wantrouwen mogen maken, waarbij de Koning de Kamer kan ontbinden als er na de verwerping van de motie van vertrouwen of na het aannemen van de motie van wantrouwen geen nieuwe eerste minister wordt voorgedragen?

In zijn uiteenzetting zegt professor Velaers dat hij niet is ingegaan op de mogelijkheid om – net als bij de Zesde Staatshervorming – aan artikel 195 van de Grondwet een zogenaamde overgangsbepaling toe te voegen die het mogelijk moet maken artikelen die niet voor herziening vatbaar zijn verklaard, toch te herzien. Zou hij misschien toch kort op deze mogelijkheid willen ingaan? Kan dit een uitweg bieden wanneer de commissie tot het oordeel komt dat de voorstellen onontvankelijk zijn? En hoe zou men daarbij te werk kunnen gaan?

Ten slotte heeft de heer Demon nog een vraag aan professor Behrendt. Tijdens een hoorzitting in de Senaat in 2015 (*Doc. Parl*, Senaat 6-153/2, blz. 57) heeft hij aangegeven dat onze herzieningsprocedure, samen met die van de Verenigde Staten en van Nederland, één van de striktste procedures is. Dit werd ook opgemerkt door de Commissie van Venetië in haar advies uit 2012. Maar zal de interpretatie van professor Behrendt van artikel 195 van de Grondwet in de feiten niet tot nog meer rigiditeit leiden? Zal zijn stellingname voor nog meer ongebondenheid in de praktijk niet leiden tot meer gebondenheid? Zal zijn interpretatie er namelijk niet toe leiden dat toekomstige preconstituantes veel terughoudender zullen zijn en zich ervan zullen onthouden om bepaalde artikelen nog voor herziening vatbaar te verklaren, uit vrees dat destituante zich niet gebonden zal achten door de aanwijzing van de

Par exemple, la déclaration de révision ouvre également l'article 23 de la Constitution à révision “en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité”. Quelle est, selon l'interprétation du professeur Velaers, l'étendue des garanties prévues à l'article 23 de la Constitution auxquelles il ne peut être porté atteinte? M. Demon suppose que, si le constituant ne peut pas porter atteinte au principe de *stand-still*, il est néanmoins libre d'en fixer les modalités ou d'en donner une interprétation quelque peu différente. Est-ce exact? Autre exemple: Les articles 46 et 96 de la Constitution sont tous deux mentionnés dans la déclaration de révision “en vue d'offrir une solution lorsque les formations de gouvernement s'éternisent “au titre de mécanisme “de déblocage”. Quelle est l'étendue des garanties prévues aux articles 46 et 96 auxquelles le constituant ne pourrait pas porter atteinte? Le constituant pourrait-il prévoir, par hypothèse, que les ministres ne pourraient prêter serment entre les mains du Roi qu'après un vote de confiance à la Chambre? Le constituant serait-il autorisé à transformer les motions de confiance et de défiance “constructives” en motions de confiance et de défiance “ordinaires”, le Roi étant alors habilité à dissoudre la Chambre si aucun nouveau premier ministre n'est proposé après le rejet de la motion de confiance ou l'adoption de la motion de défiance?

Dans son exposé, le professeur Velaers indique qu'il n'a pas abordé la question de la possibilité d'ajouter une disposition transitoire à l'article 195 de la Constitution, comme ce fut le cas lors de la sixième réforme de l'État, pour permettre de néanmoins réviser des articles non ouverts à révision. L'orateur pourrait-il néanmoins brièvement aborder cette possibilité? Celle-ci pourrait-elle offrir une solution si la commission conclut que les propositions sont irrecevables? Et quelle serait alors la procédure à suivre?

M. Demon conclut son intervention par une dernière question au professeur Behrendt. Au cours d'une audition au Sénat en 2015 (*Doc. Parl*, Sénat 6-153/2, p. 57), celui-ci a indiqué que notre procédure de révision constitutionnelle était l'une des plus rigides au monde, avec celle des États-Unis et des Pays-Bas. La Commission de Venise a partagé ce point de vue dans son avis de 2012. Or, la manière dont le professeur Behrendt interprète l'article 195 de la Constitution ne renforce-t-elle pas encore davantage cette rigidité? Sa position en faveur de plus de souplesse ne débouchera-t-elle pas, en pratique, sur plus de rigidité? En effet, son interprétation n'aura-t-elle pas pour effet que les préconstituants futurs feront preuve de beaucoup plus de retenue en s'abstenant d'ouvrir certains articles à révision, par crainte que le constituant ne s'estime pas tenu par les indications du préconstituant qui a déclaré

preconstituante die een artikel voor herziening vatbaar verklaarde om er een nieuwe bepaling in op te nemen? Of zoals professor Velaers het stelt: “Tenslotte kan de procedure zoals ze hiervoor is beschreven tot gevolg hebben dat de bereidheid om een artikel voor herziening vatbaar te verklaren, afneemt”. Vandaar ook de vraag die aan professor Behrendt wordt gesteld: onder de huidige spelregels van artikel 195, welke andere opties heeft een preconstituante die in artikel 22 van de Grondwet enkel rechtstreekse horizontale werking wil toekennen aan de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens, zonder het mogelijk te willen maken om het recht op abortus in artikel 22 te expliciteren? Welke andere opties zijn er dan om de deur volledig te sluiten door artikel 22 niet in de herzieningsverklaring op te nemen?

b. Antwoorden van de genodigden en replieken

De heer Jeroen Van Nieuwenhove stipt aan dat er geen enkele onduidelijkheid bestaat over het feit dat men een herzieningsbepaling niet mag aangrijpen om andere grondwetsbepalingen, die niet voor herziening vatbaar zijn verklaard, op impliciete wijze te herzien. Anderzijds: wanneer er een machtiging is van de preconstituante om een nieuwe bepaling op te nemen waarvan de inhoud is omschreven door de preconstituante, is destituante wel vrij om de plaats te bepalen waar zij deze bepaling opneemt. In die zin is de procedure toch niet zo formalistisch.

De heer Christian Behrendt gaat in op de vraag of het risico bestaat dat het moeilijker wordt een grondwetsherziening door te voeren als de preconstituante, uit vrees sommige bepalingen op ongecontroleerde wijze voor herziening open te stellen, besluit deze niet in de Verklaring op te nemen. De professor wijst erop dat de herziening van de Grondwet de verantwoordelijkheid is van een democratisch gekozen Parlement. Als een tweederdemeerderheid van dat Parlement besluit om een bepaling te herzien, betekent dat dat er redelijk gegronde redenen zijn voor die herziening. En zoals al aangegeven, zouden er zeer gegronde redenen nodig zijn om dat niet toe te staan.

Sinds 1893 heeft een grote verscheidenheid aan deskundigen, die vandaag al dan niet overleden zijn, al meermaals aangegeven dat de Kamers geen politiek testament mogen opmaken. En terecht: de grondwetgever ontleent zijn legitimiteit aan de verkiezingen, terwijl degenen die voor de herzieningsverklaring hebben gestemd enkel dankzij een nieuw mandaat opnieuw in het halfroond zitting kunnen hebben.

Er zijn bijgevolg zeer goede redenen om de huidige Kamer en Senaat voorrang te geven op het vlak van

un article ouvert à révision pour y insérer une nouvelle disposition? Ou comme le professeur Velaers le formule: “La procédure telle qu’elle est définie pourrait au final avoir pour conséquence d’entamer la volonté d’ouvrir un article à révision” (traduction). C’est aussi pourquoi l’intervenant pose la question suivante au professeur Behrendt: en vertu des règles définies aujourd’hui à l’article 195, de quelles autres options dispose un pré-constituant qui, dans l’article 22 de la Constitution, souhaite uniquement conférer un effet horizontal direct aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel et n’entend pas permettre d’y expliciter le droit à l’avortement? Quelles seraient alors les options envisageables, mis à part le fait d’exclure totalement cette possibilité en n’inscrivant pas l’article 22 dans la déclaration de révision?

b. Réponses des invités et répliques

M. Jeroen Van Nieuwenhove indique que l’interdiction d’utiliser une disposition de la déclaration de révision pour réviser implicitement d’autres dispositions constitutionnelles qui n’ont pas été ouvertes à révision ne souffre aucune ambiguïté. Par ailleurs, lorsque le préconstituant autorise l’inscription d’une nouvelle disposition dont il a défini l’objet, le constituant est libre de déterminer l’article dans lequel l’inscrire. En ce sens, la procédure n’est tout de même pas si formaliste.

M. Christian Behrendt répond à la question de savoir s’il y aurait un risque que le recours à la révision constitutionnelle devienne plus difficile si le préconstituant, par crainte d’ouvrir à révision certaines dispositions d’une manière non maîtrisée, décidait de ne pas les reprendre dans la Déclaration. Le professeur rappelle que la révision de la Constitution relève d’un Parlement démocratiquement élu. Si au sein de ce Parlement, une majorité des deux tiers se dégage pour décider de réviser une disposition, cela signifie qu’il y a d’assez bonnes raisons de réviser. Et comme déjà indiqué, il faudrait de très bonnes raisons pour ne pas le permettre.

Depuis 1893, à de nombreuses reprises, il a été dit par les experts les plus divers, qu’ils soient aujourd’hui décédés ou encore en vie, que les chambres n’ont pas de testament politique à faire. Et pour cause: le constituant tient sa légitimité du scrutin électoral, alors que ceux qui ont voté la déclaration de révision, s’ils sont parfois encore présents, ne le doivent qu’à un nouveau mandat.

Il y a par conséquent de très bonnes raisons de donner priorité en termes de capacité décisionnelle à

beslissingscapaciteit. Maar, zoals de verschillende experts aangaven, heeft de preconstituante voorrechten die het onderwerp afbakenen. Daarnaast zijn er twee beperkingen, namelijk dat een bepaling die voor herziening vatbaar is met het oog op opheffing, enkel kan worden geschrapt, en dat de invoeging van een nieuwe bepaling betrekking moet hebben op het geplande onderwerp van de herziening. Dat zijn de enige twee beperkingen.

De heer Behrendt besluit met een citaat van Friedrich Ebert, de Duitse staatsman die na de val van het Keizerrijk in 1918 de eerste rijkspresident van de Weimarrepubliek werd. Toen hij in 1918 in het keizerlijke Parlement zat, op het moment dat het Keizerrijk op het punt stond te vallen, stelde hij dat een versterkte grondwet tot revoluties leidt.

De heer Jan Velaers herinnert eraan dat het uitgangspunt van zijn uiteenzetting wordt gevormd door de tekst van de Grondwet, die de rol van de preconstituante beperkt tot de aanwijzing van artikelen. Daarop bestaat slechts één uitzondering, met name wanneer men in de Grondwet een onderwerp wil opnemen waarover nog geen artikel bestaat, en dus een nieuw artikel moet worden ingevoegd. In dat geval moet men het betrokken onderwerp duidelijk aangeven. Daar zit een logica in.

Wanneer de preconstituante nu voor elke nieuwe bepaling ook het onderwerp zou aanduiden, druist dit in tegen deze logica en wordt het hele systeem van grondwetsherziening onderuit gehaald. Volgens professor Velaers kan de preconstituante bijvoorbeeld artikel 22 van de Grondwet dan ook niet zomaar voor herziening vatbaar verklaren “om een lid in te voegen dat een rechtstreekse horizontale werking toekent aan de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens; momenteel hebben de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens krachtens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens slechts een verticale werking in de interne rechtsorde en zijn dus enkel van toepassing op de relatie burger-overheid. Het is dus van belang dat ze ook tussen burgers onderling van toepassing zijn (horizontale werking)”. Men moet vermijden dat elke grondwetswijziging als een “nieuwe bepaling” wordt beschouwd, waarvan de preconstituante dan reeds de constituant zou opleggen hoe deze eruit moet zien. Anders heeft het hele systeem geen zin.

Er werd terecht verwezen naar de *ratio constitutionis*: de burgers hebben bij de grondwetgevende verkiezingen de mogelijkheid om zich uit te spreken over de verklaring tot herziening van de Grondwet, die in het *Belgisch Staatsblad* wordt gepubliceerd, en kan kennis nemen van de standpunten van de politieke partijen daarover.

la Chambre et au Sénat d'aujourd'hui. Mais, comme il a été souligné par les différents experts, le préconstituant a des prérogatives qui tendent à délimiter l'objet. À cela s'ajoutent deux restrictions, à savoir qu'une disposition ouverte à révision pour la supprimer ne peut qu'être supprimée, et que l'insertion d'une nouvelle disposition doit porter sur l'objet qui a été prévu. Ce sont là les deux seules limites.

M. Behrendt conclut en citant Friedrich Ebert, homme d'État allemand, premier président du Reich de la république de Weimar après la chute de l'Empire en 1918. Alors qu'il se trouve au Parlement impérial, en 1918, au moment où l'Empire est sur le point de tomber, il a ces mots: “Quand la constitution est figée, viennent alors des révolutions.”

Le professeur Jan Velaers rappelle que son exposé se fonde sur le texte de la Constitution, qui limite le rôle du préconstituant à la désignation des articles. Ce principe ne souffre qu'une exception, à savoir lorsque le préconstituant entend inscrire une nouvelle matière dans la Constitution, que cette matière n'est pas encore évoquée par un article et qu'il convient dès lors d'insérer un nouvel article. Dans ce cas, il y a lieu d'indiquer clairement la matière concernée. Ce principe obéit à une logique.

Si le préconstituant indiquait également l'objet de chaque nouvelle disposition, cette logique serait mise à mal et cette pratique ébranlerait tout le système de révision de la Constitution. Selon le professeur Velaers, le préconstituant ne peut pas, par exemple, déclarer simplement l'article 22 de la Constitution ouvert à révision, “en vue d'y ajouter un alinéa afin de conférer un effet direct horizontal aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel; actuellement, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les règles relatives à la protection des données à caractère personnel ne produisent dans l'ordre juridique interne qu'un effet vertical, ces règles ne s'appliquent donc que dans les rapports entre les particuliers et l'État. Or, il s'indique de prévoir qu'elles s'appliquent également dans les rapports entre particuliers (effet horizontal)”. Il convient d'éviter de considérer chaque modification de la Constitution comme une “nouvelle disposition”, dont le préconstituant imposerait déjà le contenu au constituant. Dans le cas contraire, l'ensemble du système perdrait tout son sens.

La *ratio constitutionis* a été mentionnée à juste titre: lors des élections constituant, les citoyens peuvent se prononcer sur la déclaration de révision de la Constitution, publiée au *Moniteur belge*, et peuvent prendre connaissance des positions des partis politiques sur cette révision. Il va sans dire qu'il s'agit en grande partie d'une fiction,

Vanzelfsprekend is dit in grote mate een fictie, maar deze redenering ligt nog steeds ten grondslag van de huidige herzieningsprocedure. Men mag de tweede fase van de procedure echter niet verabsoluteren, door alles wat de preconstituante in de verklaring tot herziening van de Grondwet schrijft als bindend te beschouwen voor de constituante, omdat de kiezer daarvan nu eenmaal kennis heeft genomen. Artikel 195 GW kent de preconstituante een beperkte rol toe in de eerste fase. Zij moet zich daaraan houden. Men mag dan ook niet de preconstituante een grotere rol toebedelen dan zij in werkelijkheid heeft. Het is aan de constituante, die een mandaat van de kiezer heeft gekregen, om dit in te vullen en deze hoeft zich niet gebonden te voelen aan de richting – of zelfs de tekst – die de preconstituante aangeeft, tenzij het om een nieuw onderwerp gaat. Dit is een kwestie van politieke deontologie, eerder van ontvankelijkheid.

De taakverdeling is dan ook dat de preconstituante het programma van de constituante bepaalt. De preconstituante verklaart immers welke artikelen voor herziening vatbaar zijn en bepaalt op die manier impliciet ook welke artikelen niet voor herziening vatbaar worden verklaard. Het komt echter de preconstituante niet toe om, in het concrete geval van artikel 22 van de Grondwet, te bepalen welke nieuwe bepaling erin moet worden opgenomen door de constituante. Wel kan de preconstituante bepalen dat een bepaald onderdeel – een woord, een zin, ... – kan worden gewijzigd door de constituante met de bedoeling om de overige tekst onaangetaast te laten. Dit is ook wat met zoveel woorden wordt gezegd in het verslag van de heren Moyersoen en Pierson uit de zitting 1964-1965 (DOC 0993/006): “Hoewel de preconstituerende Kamers de grondwetgevende Vergadering niet binden, meent uw Commissie dat zij nochtans de wil tot uiting kunnen doen komen om de onaantastbaarheid van een bepaalde grondwettelijke tekst te waarborgen, wanneer zij het mandaat van de grondwetgevende Vergadering beperken tot de tekst van een aanvullende bepaling door toevoeging van een lid of door invoeging van een nieuw artikel dat aan een bestaand artikel gekoppeld wordt”.

Een dergelijke redenering kan worden toegepast om in de toekomst artikel 23 van de Grondwet, waarin de sociaal-economische grondrechten worden opgenomen, voor herziening vatbaar te verklaren. De vrees bestaat immers dat men alle rechten die erin werden opgenomen zou kunnen laten vallen. De preconstituante zou evenwel kunnen bepalen dat artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar wordt verklaard zonder aan de bestaande tekst te raken. Dezelfde redenering geldt voor artikel 22 van de Grondwet: wanneer men deze grondwetsbepaling zonder meer voor herziening vatbaar zou verklaren, zou men het kunnen opheffen. De preconstituante zou ook kunnen beslissen artikel 22

mais ce raisonnement sous-tend toujours la procédure de révision actuelle. Il ne faut cependant pas considérer la deuxième phase de la procédure comme étant absolue, en considérant que tout ce que le préconstituant écrit dans la déclaration de révision de la Constitution est contraignant pour le constituant, simplement parce que l'électeur en a à présent pris connaissance. Dans la première phase, l'article 195 de la Constitution attribue un rôle limité au préconstituant. Ce dernier doit s'y conformer. Il convient dès lors de ne pas accorder au préconstituant un rôle plus important que celui qui lui est en réalité dévolu. Il appartient au constituant, fort d'un mandat accordé par les électeurs, de remplir ce rôle et ce dernier ne doit pas se sentir tenu par les intentions – voire par le texte – du préconstituant, sauf s'il s'agit d'une nouvelle matière. Cet élément relève de la déontologie politique plutôt que de la recevabilité.

La répartition des tâches implique dès lors que le préconstituant détermine le programme du constituant. En effet, le préconstituant déclare certains articles ouverts à révision et, ce faisant, il précise implicitement quels articles ne sont pas ouverts à révision. Il n'appartient toutefois pas au préconstituant, dans le cas concret de l'article 22 de la Constitution, de déterminer quelle nouvelle disposition le constituant doit y insérer. En revanche, le préconstituant peut décider qu'une partie déterminée – un mot, une phrase, etc. – peut être modifiée par le constituant afin que le reste du texte demeure inchangé. C'est, en substance, également ce qui est indiqué dans le rapport de MM. Moyersoen et Pierson de la session 1964-1965 (DOC 0993/006): “Elle estime que si les Chambres préconstituantes ne lient pas la Constituante, elles peuvent cependant manifester leur volonté de garantir l'intangibilité d'une disposition constitutionnelle lorsqu'elles limitent le mandat de la Constituante au libellé d'une disposition complémentaire par l'ajouté d'un alinéa ou par l'insertion d'un nouvel article se rattachant à un article existant”.

Un raisonnement similaire peut être appliqué pour déclarer à l'avenir ouvert à révision l'article 23 de la Constitution, dans lequel sont inscrits les droits socio-économiques fondamentaux. Certains craignent en effet que l'on puisse supprimer tous les droits qui y ont été inscrits. Le préconstituant pourrait toutefois décider de déclarer l'article 23 de la Constitution ouvert à révision sans permettre la modification du texte existant. On peut appliquer le même raisonnement pour l'article 22 de la Constitution: si l'on déclarait cette disposition ouverte à révision sans restriction, elle pourrait être abrogée. Le préconstituant pourrait également déclarer l'article 22 ouvert à révision, tout en indiquant que le texte existant

voor herziening vatbaar te verklaren, doch aangeven dat de bestaande tekst niet mag worden gewijzigd, wat impliceert dat er alleen iets mag worden toegevoegd – welteverstaan met betrekking tot privacy – maar waarbij de preconstituante niet mag aangeven wat precies mag worden toegevoegd. Op die manier blijft de preconstituante in zijn rol: ze bepaalt wat wel en wat niet kan worden herzien, zonder zich uit te spreken hoe de nieuwe grondwetsbepaling eruit zou moeten zien.

Wat de opmerking betreft over het opnemen van het beginsel van de democratische rechtsstaat in de Grondwet, meent professor Velaers dat dit niet in artikel 1 van de Grondwet zou moeten gebeuren. Artikel 1 heeft immers betrekking op de Federale Staatsstructuur van ons land. In dat geval gaat het om een nieuwe bepaling, die elders zijn plaats zou moeten krijgen. Men zou bijvoorbeeld in Titel I van de Grondwet een nieuwe bepaling kunnen invoegen.

Indien de preconstituante artikel 23 van de Grondwet zonder meer voor herziening vatbaar verklaart, kan men de hele inhoud van dit artikel herzien, ook het *standstill*-beginsel. De constituyente kan ook enkel artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaren om er een nieuw onderdeel aan toe te voegen, of het enkel voor herziening vatbaar te verklaren zonder te raken aan de bestaande bepalingen. In dit laatste geval kan de constituyente nieuwe rechten toevoegen aan de reeds bestaande rechten.

Wat artikel 195 betreft, meent professor Velaers dat de methodiek die is gehanteerd naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming – met name om een overgangsbepaling in te voegen die de wetgevende Kamers, samengesteld ingevolge de vernieuwing van de Kamers van 13 juni 2010, in overeenstemming met de Koning, tijdelijk de mogelijkheid te bieden om ook andere grondwetsartikelen te wijzigen dan die die eerder werden opgenomen in de verklaring tot herziening van de Grondwet – op zich niet ongrondwettig is en indien nodig opnieuw kan worden gebruikt.

Mevrouw Céline Romainville herinnert eraan dat bij een herziening van de Grondwet de regel geldt dat een impliciete herziening van andere artikelen moeten worden voorkomen. Het is aan de constituyente om ervoor te zorgen dat een herziening van een bepaling niet leidt tot de wijziging van andere bepalingen die niet voor herziening vatbaar zijn verklaard.

Het debat gaat ook over de mate van formalisme die is toegestaan bij de lezing van artikel 195 van de Grondwet. Die interpretatie gaat echter gepaard met tekstuele restricties en die zijn vastgelegd in artikel 195:

ne peut être modifié, ce qui implique que seul un ajout peut être effectué – concernant le respect de la vie privée, cela s'entend – sans que le préconstituant puisse cependant indiquer exactement ce qui peut être ajouté. Le préconstituant reste ainsi dans son rôle: il décide ce qui peut être revu et ce qui ne peut pas l'être, sans se prononcer sur le contenu de la nouvelle disposition de la Constitution.

En ce qui concerne l'observation relative à l'inscription du principe de l'état de droit démocratique dans la Constitution, le professeur Velaers estime que celle-ci ne devrait pas avoir lieu dans l'article 1^{er}. En effet, cet article concerne la structure d'État fédéral de notre pays. Il s'agirait dès lors d'une nouvelle disposition, qu'il conviendrait d'insérer ailleurs, par exemple dans le titre I^{er} de la Constitution.

Si le préconstituant déclarait l'article 23 de la Constitution ouvert à révision sans restriction, l'intégralité du contenu de cet article, en ce compris le principe du *standstill*, pourrait être revu. Le préconstituant peut également déclarer l'article 23 de la Constitution ouvert à révision uniquement pour y insérer un nouvel objet, ou seulement le déclarer ouvert à révision sans possibilité de modifier les dispositions existantes. Dans ce dernier cas, le constituant peut ajouter de nouveaux droits aux droits existants.

En ce qui concerne l'article 195, le professeur Velaers estime que la méthode utilisée à l'occasion de la sixième réforme de l'État – à savoir insérer une disposition transitoire permettant temporairement aux Chambres législatives, constituées à la suite du renouvellement des Chambres du 13 juin 2010, de modifier également, d'un commun accord avec le Roi, d'autres articles de la Constitution que ceux qui ont été précédemment intégrés dans la déclaration de révision de la Constitution – n'est pas inconstitutionnelle en soi et peut être réutilisée le cas échéant.

Mme Céline Romainville rappelle que, lorsqu'on envisage une révision de la Constitution, la règle est qu'il faut éviter les révisions implicites d'autres articles. C'est au constituant qu'il revient de bien vérifier que la révision d'une disposition n'entraînera pas de modification d'autres dispositions qui ne sont pas déclarées ouvertes à révision.

Le débat porte aussi sur le degré de formalisme que l'on s'autorise dans la lecture de l'article 195 de la Constitution. Il existe quand même des contraintes textuelles à l'interprétation et ces contraintes sont établies

de preconstituante heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van een dergelijke bepaling.

Volgens professor Romainville verwijst de term “bepaling” naar een volledig artikel. *A priori* is het niet aan de preconstituante om delen van een bepaling aan te wijzen. Bovendien is in artikel 195 duidelijk vastgelegd dat de constituant, en niet de preconstituante, gemachtigd is om terug te komen op de intentie van de oorspronkelijke constituant.

Zoals professor Velaers heeft opgemerkt, gaan de door de preconstituante aangebrachte verduidelijkingen over de strekking van de eventuele herziening van een artikel ten koste van de wil van de constituant, terwijl enkel die laatste bevoegd is om de Grondwet te wijzigen.

Zuiver formalistisch zou men kunnen stellen dat een bepaling op om het even welke manier kan worden herzien zodra ze in de verklaring van herziening is opgenomen.

De meerderheidsopvatting is niet zo formalistisch. Het erop houden één enkel artikel te vermelden zou er immers op neerkomen de constituant carte blanche te geven, wat absurd wordt geacht. Het is echter niet altijd evident om passend uitvoering te geven aan de taakverdeling tussen preconstituante en constituant. In veel gevallen stemmen fracties bijvoorbeeld voor een verklaring tot herziening terwijl ze zich tegen de aanwijzingen, verduidelijkingen en beperkingen in de verklaring verzetten. Om die reden is de constituant over het algemeen van mening dat aan de aanwijzingen van de preconstituante niet al te veel nuttig effect moet worden toegedicht.

Zelfs als ervan wordt uitgegaan dat bij de interpretatie van artikel 195 moet worden nagedacht over het nuttig effect, rijst de vraag met welke intentie van de preconstituante rekening moet worden gehouden. Met de in de verklaring vermelde intentie van de preconstituante of met de impliciete of strategische intenties van de preconstituante zoals die uit de voorbereidende werkzaamheden blijken?

In het geval van voornoemde herziening van artikel 195 blijkt uit de werkzaamheden van de preconstituante overigens nu al dat het om broddelwerk zou kunnen gaan. In bepaalde passages wordt aangegeven dat artikel 195 op verregaande wijze voor herziening vatbaar moet worden verklaard om een bredere hervorming mogelijk te maken.

Samengevat denkt mevrouw Romainville dat de regels die door de rechtsleer algemeen aangenomen zijn en waarover nog steeds een consensus bestaat, de bakens

à l'article 195: le préconstituant a le droit de déclarer qu'il y a lieu à révision de telle disposition.

Pour la professeure Romainville, le terme “disposition” renvoie à un article entier. *À priori*, ce n'est pas au préconstituant d'indiquer des parties de disposition. Et par ailleurs, il est clairement établi à l'article 195, que c'est le pouvoir constituant, et non le pouvoir préconstituant, qui est habilité à revenir sur la volonté du pouvoir constituant originaire.

Comme l'a fait remarquer le professeur Velaers, les précisions apportées par le préconstituant quant au sens dans lequel doit aller la révision potentielle d'un article, empiètent sur la volonté du constituant, alors que ce dernier est le seul habilité à la modification de la Constitution.

Un raisonnement de pur formalisme consisterait à permettre, dès lors qu'une disposition est inscrite dans la déclaration de révision, de la réviser n'importe comment.

L'interprétation majoritaire n'est pas aussi formaliste. En effet, la mention d'un seul article équivaudrait à un blanc-seing pour le constituant, ce qui est considéré comme absurde. Néanmoins, il est clair que donner un effet utile à la division du travail entre préconstituant et constituant n'est pas toujours évident. Dans de nombreux cas, par exemple, des groupes politiques votent en faveur d'une déclaration de révision tout en étant opposés aux indications, aux précisions et aux limitations qui figurent dans la déclaration. C'est aussi pourquoi le constituant considère généralement qu'il ne faut pas donner un trop grand effet utile à ces indications préconstituantes.

À supposer même qu'il faille intégrer dans la réflexion sur l'interprétation de l'article 195 la question de l'effet utile, la question se pose de quelle intention préconstituante il faut tenir compte. Faut-il prendre en considération l'intention préconstituante déclarée qui est mentionnée dans la déclaration ou les intentions préconstituantes cachées ou stratégiques qui figurent dans les travaux préparatoires?

D'ailleurs, dans le cas précité de la révision de l'article 195, les travaux du préconstituant révèlent déjà une anticipation du bricolage qui sera fait. Dans certains passages, il est mentionné qu'il faudra ouvrir à révision l'article 195 de manière large pour s'autoriser une plus grande réforme.

En résumé, Mme Romainville estime que la limite tient aux règles communément admises par la doctrine et qui sont restées consensuelles, à savoir que le préconstituant

uitzetten. Ze behelzen namelijk dat de preconstituante een bepaling voor herziening vatbaar verklaart, dat de verduidelijkingen en aanwijzingen niet bindend zijn voor de constituant en dat rekening moet worden gehouden met het doel van het voor herziening vatbaar verklaarde artikel.

Overigens sluit dit principe impliciete herzieningen en de toevoeging van nieuwe aangelegenheden via een bepaling uit. Volgens mevrouw Romainville ligt de enige beperking van deze redelijk formalistische interpretatie in het feit dat rekening moet worden gehouden met het beginsel van de rechtsstaat en het constitutionalisme, die ten grondslag liggen aan de herzieningsprocedure. Aan deze beginselen werd enigszins gemorrelt toen in artikel 195 een afwijkende bepaling werd opgenomen.

Mevrouw Sarah Schlitz (Ecolo-Groen) zegt dat de uiteenzetting van mevrouw Romainville in de lijn ligt van de gesprekken die ze zelf heeft gehad met parlementsleden die tijdens de vorige zittingsperiode hebben deelgenomen aan de besprekingen over de lijst van voor herziening vatbaar verklaarde artikelen. Zij hadden wel degelijk de bedoeling om voort te gaan met de grondwettelijke verankering van vrijwillige zwangerschapsafbreking, dus niet om de herziening van artikel 22 te beperken tot de in de herzieningsverklaring opgenomen onderdelen.

Mevrouw Schlitz wil graag weten wat volgens de heer Behrendt de beste manier is om elke discussie over de ontvankelijkheid van haar voorstel tot herziening van de Grondwet te voorkomen. Zou hij het huidige voorstel amenderen dan wel een nieuw voorstel indienen, met toevoeging van een lid aan artikel 22?

De heer Christian Behrendt zegt dat beide opties mogelijk zijn. Hij zou alleen wel een nieuw lid opstellen en niet het bestaande lid aanvullen. Wanneer immers twee formuleringen denkbaar zijn maar de ene op een procedureel obstakel dreigt te stuiten, dan draagt de formulering die *a priori* geen problemen vormt uiteraard de voorkeur weg.

De heer Pierre-Yves Dermagne (PS) bedankt de verschillende sprekers voor de meerderheidsopvatting die voortvloeit uit hun uiteenzettingen, met name dat de constituant na de verkiezingen van 9 juni enkel gebonden is door het onderwerp van de verklaring tot herziening van de Grondwet, binnen de procedurele grenzen die mevrouw Romainville zonet heeft geschetst.

Uit het betoog van de heer Demon maakt de spreker op dat veeleer het onderwerp van de herziening hem dwars lijkt te zitten. De heer Dermagne respecteert die mening, maar deelt ze allerminst. Hij citeert een stukje

déclare à révision une disposition, que les précisions et indications ne lient pas le constituant, et qu'il faut avoir égard à l'objet de l'article qui a été ouvert à révision.

C'est d'ailleurs ce principe-là qui exclut les révisions implicites et l'ajout de nouvelles matières via une disposition. Mme Romainville pose comme seule limite à cette interprétation relativement formaliste, le fait qu'il faut avoir égard au principe de l'état de droit et du constitutionalisme qui sous-tendent la procédure de révision, principes qui ont été un peu énervés, lors de l'insertion d'une disposition dérogatoire à l'article 195.

Mme Sarah Schlitz (Ecolo-Groen) déclare que l'intervention de Mme Romainville fait écho aux échanges qu'elle a pu avoir avec des parlementaires de la précédente législature qui ont participé aux discussions sur la liste des articles ouverts à révision. Leur intention était bien de permettre la poursuite du travail sur l'inscription de l'IVG dans la Constitution et non de restreindre la révision de l'article 22 aux seuls éléments mentionnés dans la déclaration.

Par ailleurs, la députée souhaiterait savoir quelle voie recommande M. Behrendt pour écarter toute discussion quant à la recevabilité de sa proposition de révision de la Constitution. Est-il préférable d'amender le texte ou de déposer une nouvelle proposition ajoutant un alinéa à l'article 22?

M. Christian Behrendt estime que les deux voies sont possibles. Il recommande seulement de créer un nouvel alinéa au lieu de compléter l'alinéa existant. En effet, lorsque deux formulations sont envisageables mais que l'une risque de se heurter à un obstacle procédural, il faut évidemment préconiser la formulation qui *a priori* ne pose pas de problème.

M. Pierre-Yves Dermagne (PS) remercie les différents intervenants pour l'interprétation majoritaire qui découle de leurs interventions, à savoir que le constituant issu des élections du 9 juin n'est lié par la déclaration de révision de la Constitution que sur son objet, dans les limites procédurales que Mme Romainville vient de rappeler.

De l'intervention de M. Demon, il ressort que c'est plutôt l'objet de la révision qui le gêne. M. Dermagne respecte ce point de vue même s'il ne le partage pas du tout. Il cite un extrait du poème "Le pélican" d'Alfred de

uit *Le pélican*, een gedicht van Alfred de Musset: “*Les plus désespérés sont les chants les plus beaux, et j’en sais d’immortels qui sont de purs sanglots.*”

De heer Dermagne hoopt van harte dat binnen deze grondwetgevende vergadering een democratische tweederdemeerderheid zal worden gevonden om in te spelen op de veranderende samenleving, met name door vrijwillige zwangerschapsafbreking grondwettelijk te verankeren. Ondanks het pleidooi van de heer Demon en de voortdurende tegenkating van zijn partij hoopt het lid dat deze vergadering een democratische tweederdemeerderheid zal vinden om de fundamentele tekst die de Belgische Grondwet is, te doen evolueren en af te stemmen op de huidige samenleving.

De heer Franky Demon (cd&v) stelt vast dat de vorige spreker voorbijgaat aan alle reeds geformuleerde adviezen die precies het tegenovergestelde zeggen of op zijn minst voor interpretatie vatbaar zijn.

II. — HOORZITTING VAN 12 MAART 2025 MET MEVROUW ANNE-EMMANUELLE BOURGAUX, PROFESSOR AAN DE UMONS, DE HEER JÜRGEN VANPRAET, PROFESSOR AAN DE UGENT, EN MEVROUW AUBE WIRTGEN, PROFESSOR AAN DE VUB

1. Uiteenzettingen

a. *Inleidende uiteenzetting van mevrouw Anne-Emmanuelle Bourgaux, professor aan de universiteit van Bergen (UMONS)*

Mevrouw Anne-Emmanuelle Bourgaux merkt vooreerst op dat grondwetspecialisten zeer uiteenlopende antwoorden zullen geven op de eenvoudige vraag of het mogelijk is tijdens deze zittingsperiode te discussiëren over laïciteit en abortus in het raam van de artikelen 21 en 22 van de Grondwet.

Het is bovendien altijd netelig de grondwettigheid van herzieningsvoorstellen te onderzoeken zonder te worden beïnvloed door de inhoud ervan. Een specialist ter zake moet dus proberen zich los te maken van de inhoud en het vraagstuk op een heel neutrale manier analyseren, los van de politieke, levensbeschouwelijke of godsdienstige overtuigingen die hij of zij uiteraard mag koesteren. Wanneer men zich tijdens het onderzoek van de grondwettigheid van een wenselijk geacht voorstel tot herziening het tegenovergestelde doel ervan voorstelt, wordt de essentie ervan gemakkelijker te begrijpen. Hoewel de spreekster als fervent verdedigster van het

Musset: “*Les plus désespérés sont les chants les plus beaux, et j’en sais d’immortels qui sont de purs sanglots.*”

M. Dermagne espère vraiment qu’il se dégagera, au sein de cette assemblée constituante, une majorité démocratique des deux tiers qui fera droit à une évolution de la société en permettant notamment d’inscrire, dans ce texte important qu’est la Constitution, le droit à l’interruption volontaire de grossesse. Le membre espère que, malgré le plaidoyer de M. Demon, malgré la position constante de son parti, l’assemblée trouvera de manière démocratique une majorité des deux tiers pour faire évoluer notre texte fondamental et le faire correspondre à l’état de notre société.

M. Franky Demon (cd&v) fait observer que l’orateur précédent ignore l’ensemble des avis déjà formulés, qui disent exactement le contraire ou qui sont à tout le moins sujets à interprétation.

II. — AUDITION DU 12 MARS 2025 DE MME ANNE-EMMANUELLE BOURGAUX, PROFESSEURE À L’UMONS, M. JÜRGEN VANPRAET, PROFESSEUR À L’UGENT, ET MME AUBE WIRTGEN, PROFESSEURE À LA VUB

1. Exposés

a. *Exposé de Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux, professeure à l’UMONS*

Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux fait remarquer d’emblée que chaque constitutionnaliste développera des réponses très différentes à la simple question de savoir s’il est possible de discuter de la laïcité et de l’IVG dans le cadre des articles 21 et 22 de la Constitution sous cette législation.

En guise de préambule, l’experte considère qu’il est toujours très délicat d’analyser la constitutionnalité de propositions de révision sans se laisser influencer par leur contenu. Un spécialiste de la question doit donc tâcher de s’affranchir du contenu et d’analyser la question de manière très neutre, malgré ses légitimes convictions politiques, philosophiques ou religieuses. Examiner la constitutionnalité d’une proposition de révision qui apparaît souhaitable en imaginant son objectif inverse permettra donc de mieux l’appréhender. Si l’oratrice se montre très favorable aux contenus de ces deux propositions de révision, en tant que défenderesse convaincue du

recht op abortus absoluut voorstandster is van de inhoud van beide herzieningsvoorstellen, zal zij zich over dit vraagstuk uitsluitend uitspreken in de hoedanigheid van grondwetspecialiste.

1. De basis: artikel 195 van de Grondwet begrijpen door terug te gaan naar 1831

De enige manier om een duidelijk antwoord te geven over het verband tussen preconstituante en constituant bestaat er volgens mevrouw Bourgaux in na te gaan wat de oorspronkelijke grondwetgever nastreefde bij de aanneming van artikel 195 van de Grondwet door het Nationaal Congres. Op die fundamentele tekst, die in drie maanden werd aangenomen, werd weinig commentaar geleverd door de congresleden, die onder druk stonden van de dreigende grootmachten.

Mevrouw Bourgaux onderscheidt twee belangrijke dimensies in dit door de congresleden van 1831 ingevoerde artikel 195 ter regeling van grondwetsherzieningen:

— een participatieve dimensie, aangezien de politici hun voornemen moeten aankondigen om de Grondwet te wijzigen (artikel 195, eerste lid, Gw.). Via de automatische ontbinding van de wetgevende kamers en vervolgens de stembusgang (artikel 195, tweede en derde lid, Gw.) wordt onrechtstreeks gepeild naar de mening van de kiezers aangaande hun steun voor of afwijzing van de beoogde grote veranderingen;

— een ontradende dimensie, aangezien de ingestelde procedure complex en beperkend is. Enkel de opgesomde en aan de goedkeuring van de kiezers onderworpen bepalingen komen in aanmerking voor herziening door de nieuwe verkozenen (artikel 195, vierde en vijfde lid, Gw.).

Volgens de spreekster wordt vandaag noch de participatieve, noch de ontradende dimensie van artikel 195 echt gerespecteerd. De aanneming van herzieningsverklaringen op het einde van de legislatuur is een gangbare praktijk geworden. Een groot deel van de kiezers is er zich niet van bewust dat het door zijn stem uit te brengen onrechtstreeks zijn mening geeft over die verklaringen. Mevrouw Bourgaux is van mening dat die twee doelstellingen van artikel 195 van de Grondwet (participatief en ontradend) in herinnering moeten worden gebracht teneinde de twee krijtlijnen uit te zetten die het verband tussen preconstituante en constituant aangeven:

— eerste krijtlijn: de constituant is op geen enkele manier gebonden door de tijdens de vorige legislatuur geuite politieke intentie, want anders verliest het participatiemechanisme zijn betekenis. Indien de verkiezingen bijvoorbeeld een andere meerderheid opleveren, zijn

droit à l'avortement, c'est cependant uniquement à titre de constitutionnaliste qu'elle s'exprimera sur la question.

1. Aux sources: comprendre l'article 195 de la Constitution par un retour en 1831

Selon Mme Bourgaux, la seule manière d'apporter une réponse claire à propos du lien entre préconstituant et constituant est d'essayer de cerner la volonté du constituant originaire lors de l'adoption de l'article 195 de la Constitution par le Congrès national. Ce texte fondamental, adopté en trois mois, a été peu commenté par des congressistes alors sous la pression des réactions des grandes puissances menaçantes.

Mme Bourgaux distingue deux dimensions principales dans cet article 195 mis en place par les congressistes de 1831 pour modifier la loi fondamentale:

— une dimension participative, car le monde politique annonce ses intentions de modifier le texte constitutionnel (article 195, alinéa 1^{er} C.). Par la dissolution automatique des chambres et la convocation des électeurs (articles 195, alinéas 2 et 3 C.), les représentants donnent indirectement leur avis, en marquant leur adhésion ou leur désaveu face à ces grands changements;

— une dimension dissuasive, puisque la procédure instaurée est complexe et restreinte. Seules les dispositions énumérées et soumises à l'approbation des électeurs peuvent être révisées par les nouveaux élus (article 195, alinéas 4 et 5 C.).

Pour l'oratrice, ni la dimension participative, ni la dimension dissuasive de l'article 195 n'est véritablement respectée aujourd'hui. L'adoption des déclarations de révision en fin de législature est devenue une pratique courante et une grande partie de l'électorat ignore qu'elle émet indirectement son avis sur ces déclarations en votant. Mme Bourgaux considère qu'il est nécessaire de rappeler ces deux objectifs de l'article 195 de la Constitution (participatif et dissuasif) afin de mettre en place les deux balises qui encadrent le lien entre préconstituant et constituant:

— première balise: le constituant n'est en rien lié par l'intention politique exprimée sous la législature précédente. À défaut, le mécanisme participatif perd son sens. Par exemple, dans le cas d'un changement de majorité issu des urnes, les nouveaux élus ne sont

de nieuwe verkozenen politiek niet gebonden door de grondwettelijke plannen van hun voorgangers;

— tweede krijtlijn: de constituant is daarentegen gebonden door de door de preconstituante uitgezette juridische herzieningsbeperking, want anders verliest het ontratingsmechanisme ook dan zijn werking. Deze complexe procedure werd oorspronkelijk namelijk ingevoerd om herzieningen te beperken.

Mevrouw Bourgaux besluit daaruit dat die twee krijtlijnen twee belangrijke gevolgen met zich brengen:

— indien de preconstituante de fout begaat een politieke richting aan te geven waarbinnen volgens haar in de toekomst een of ander artikel dient te worden herzien, dan heeft de constituant de vrijheid die richting niet te volgen. De constituant is immers geenszins gebonden door de politieke plannen van de preconstituante;

— indien de preconstituante verduidelijkingen aanbrengt, dan kan de constituant daar niet omheen. Wanneer de preconstituante besluit de mogelijke herziening in te perken, dan betekent die beperking de beslissingsruimte van de constituant af, enerzijds wegens het participatieve oogmerk (de kiezer is onrechtstreeks geraadpleegd over de welomschreven mogelijkheid) en anderzijds wegens de nagestreefde ontrading (alleen de limitatief opgesomde bepalingen zijn voor herziening vatbaar).

De spreekster besluit daaruit dat telkens als de preconstituante er geen genoegen mee neemt een welbepaald artikel te beogen, maar een verduidelijking toevoegt, zoals met betrekking tot de twee voorliggende voorstellen het geval is, moet worden nagegaan of de preconstituante de juridische herzieningsmogelijkheid heeft ingeperkt (wat ze mag doen) dan wel of ze heeft getracht een politiek doel door te drukken (wat ze niet mag doen).

2. In de praktijk: politieke intentie of juridische herzieningsbeperking?

1. Artikel 21 van de Grondwet en de laïciteit (DOC 56 0594/001)

De spreekster benadrukt dat vier elementen doen besluiten dat de juridische herzieningsmogelijkheid die met de herzieningsverklaringen van 2024 is afgebakend het niet mogelijk maakt de laïciteit te bespreken in het raam van artikel 21, zoals dat voor herziening vatbaar is verklaard:

— een tekstueel argument, aangezien de preconstituante niet het volledige artikel 21 openstelt ter bespreking maar louter de mogelijkheid creëert er een lid aan toe te voegen om de bescherming van de bedienaren

pas liés politiquement par les projets constitutionnels de leurs prédécesseurs;

— seconde balise: le préconstituant, en revanche, est lié par le périmètre juridique qu'il a tracé. À défaut, le mécanisme dissuasif devient également inefficace. C'est donc bien parce que le constituant originaire a voulu limiter les révisions qu'il a instauré cette procédure lourde.

Mme Bourgaux en conclut que ces deux balises entraînent deux conséquences principales:

— si le préconstituant commet l'erreur d'indiquer un sens politique dans lequel il envisage de réviser tel ou tel article à l'avenir, le constituant doit se sentir libre de ne pas suivre cette orientation, car il n'est en rien lié par le projet politique du préconstituant;

— le constituant ne peut pas ignorer toute précision tracée par le préconstituant. Si celui-ci a annoncé une limitation du périmètre de révision, ce périmètre délimite bien le champ de décision du constituant, à la fois en raison de l'objectif participatif (l'électorat a été consulté indirectement sur ce périmètre) et de l'objectif dissuasif (seules les dispositions limitativement énumérées peuvent être révisées).

L'intervenante conclut que chaque fois que le préconstituant ne se contente pas de viser un article spécifique, mais qu'il ajoute une précision comme dans les deux propositions soumises, il est nécessaire de déterminer si le préconstituant a limité le périmètre juridique de révision (ce qui lui appartient) ou s'il a tenté d'imposer un projet politique (ce qui lui échappe).

2. En pratique: intention politique ou périmètre juridique?

1. L'article 21 de la Constitution et la laïcité (DOC 56 0594/001)

L'oratrice souligne que quatre éléments permettent de conclure que le périmètre juridique défini par les déclarations de révision de 2024 ne permet pas de débattre de la laïcité dans le cadre de l'article 21, tel qu'il a été ouvert à révision:

— un argument de texte puisque le préconstituant n'ouvre pas l'ensemble de l'article 21 à la discussion mais envisage d'y ajouter un alinéa afin d'étendre la protection accordée aux ministres des cultes aux délégués

van erediensten uit te breiden tot de consulenten van een niet-confessionele levensbeschouwing. Mevrouw Bourgaux meent dat de hier geuite politieke intentie destituante niet bindt en dat het dus enkel de constituante toekomt die bescherming al dan niet uit te breiden. Er moet evenwel worden opgemerkt dat de constituante wel degelijk gebonden is door de afgebakende juridische herzieningsmogelijkheid. Het debat moet dus gaan over de rechtspositie van de niet-confessionele morelebijsstandsverleners, want dat is het thema waarover de kiezers indirect zijn geraadpleegd. De spreekster concludeert dat het debat over de erkenning van het laïciteitsbeginsel ver buiten de grenzen van de afgebakende herzieningsmogelijkheid ligt;

— een tweede argument betreft het verbod op impliciete herzieningen, gekoppeld aan de starheid van de procedure vervat in artikel 195 van de Grondwet. Mevrouw Bourgaux attendeert erop dat het onmogelijk is om in een herziene bepaling een beginsel te verankeren dat indruist tegen een andere bepaling. Zelfs indien het volledige artikel 21 voor herziening vatbaar verklaard zou zijn geweest (wat dus niet zo is), dan nog zou de herzieningsmogelijkheid te beperkt zijn geweest om een debat over de laïciteit te openen, want ook de grondwetsartikelen 19, 20 en 24 hebben betrekking op dat thema;

— het derde argument is van historische aard en heeft ermee te maken dat de laïciteit al in 1830-1831 aanleiding gaf tot felle discussies tussen liberalen en katholieken binnen het Nationaal Congres. De spreekster is van mening dat artikel 19 het toenmalig compromis belichaamt, door gestalte te geven aan het gevonden evenwicht tussen de vrijheid van eredienst en de vrijheid van meningsuiting. Ze benadrukt dat het laïciteitsdebat stilaan bij de tijd mag worden gebracht, maar merkt ook op dat de kwestie te ver reikt om ze louter in het raam van een eenvoudige toevoeging aan artikel 21 te behandelen;

— het vierde argument vloeit voort uit de parlementaire voorbereiding. De minister bevoegd voor Institutionele Hervormingen heeft in deze commissie de juridische herzieningsmogelijkheid van artikel 21 immers beperkt tot de toevoeging van één lid. De spreekster stelt dat die verduidelijking geenszins werd tegengesproken tijdens de parlementaire besprekingen (noch tijdens de algemene bespreking, noch tijdens de artikelsgewijze bespreking, noch via de indiening van amendementen). De aldus beperkte herzieningsvatbaarheid van artikel 21 werd aldus nagenoeg eenparig aangenomen door Kamer en Senaat. Die reikwijdte bindt destituante dan ook.

Mevrouw Bourgaux concludeert dat de door de prestituante bepaalde juridische herzieningsbeperking

non confessionnels de la morale laïque. Mme Bourgaux considère que l'intention politique ici exprimée ne lie pas le constituant à qui il appartient seulement de décider d'étendre ou non cette protection. Il est cependant important de rappeler que le constituant est bien lié par le périmètre juridique tracé, c'est-à-dire le débat sur le statut des auxiliaires philosophiques, soumis à la consultation indirecte des électeurs. L'oratrice conclut que le débat sur la reconnaissance du principe de la laïcité dépasse largement ce périmètre restreint;

— un second argument porte sur l'interdiction des révisions implicites, liée à la rigidité de la procédure de l'article 195 de la Constitution. Mme Bourgaux rappelle qu'il est impossible d'introduire un principe contraire à une autre disposition dans une disposition révisée. Même si l'article 21 était entièrement ouvert à révision (ce qui n'est pas le cas), son périmètre serait donc insuffisant pour inclure un débat sur la laïcité concernant également les articles 19, 20 et 24 de la Constitution.

— le troisième argument est historique car la laïcité s'est trouvée au cœur d'après discussions entre libéraux et catholiques lors des travaux des congressistes en 1830-1831. L'oratrice considère que l'article 19 a alors fait figure de compromis en incarnant l'équilibre trouvé entre la liberté des cultes et la liberté d'expression. Elle souligne que le débat sur la laïcité mérite d'être actualisé, mais considère que cette question est trop vaste pour être traitée dans le cadre d'un simple ajout à l'article 21;

— le quatrième argument émane des travaux préparatoires. Devant cette commission, la ministre des réformes institutionnelles a en effet explicitement restreint le périmètre juridique de l'ouverture à révision de l'article 21 en le limitant à l'ajout d'un alinéa. L'intervenante constate que cette précision n'a en aucun cas été contredite par les discussions parlementaires (ni par la discussion générale, ni par la discussion des articles, ni par le dépôt d'amendements). L'ouverture à révision de l'article 21 ainsi limitée a été votée à une (quasi-)unanimité à la Chambre et au Sénat. Ce périmètre s'impose donc au constituant.

Mme Bourgaux conclut que le périmètre juridique défini par le préconstituant ne permet pas d'inscrire la

niet toestaat om via een herziening van artikel 21 tijdens deze zittingsperiode de politieke laïcité van de Staat als beginsel te verankeren in de Grondwet.

2. Artikel 22 van de Grondwet en het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking (DOC 56 0030/001)

Mevrouw Bourgaux wijst erop dat de redenering achter de herziening van artikel 22 om het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking in de Grondwet te verankeren een soortgelijke logica volgt als die welke voor artikel 21 werd toegepast. Zij is van oordeel dat de in 2024 door de preconstituante bepaalde juridische herzieningsbeperking niet toestaat om artikel 22 zodanig te herzien dat het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking in de Grondwet wordt opgenomen. Daar zijn twee belangrijke redenen voor:

— een tekstueel argument, want door de mogelijkheid tot herziening strikt te beperken en alleen te voorzien in de toevoeging van een lid dat ertoe strekt de horizontale werking van de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens uit te breiden, heeft de preconstituante de reikwijdte van de eventuele herziening aanzienlijk beknot. De spreekster betreurt die aanpak, die haar weinig ambitieus lijkt, maar benadrukt dat het optreden van de grondwetgever hierdoor onbetwistbaar alleen betrekking mag hebben op de werking van de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens. Volgens mevrouw Bourgaux zou het in tegenspraak zijn met de door de preconstituante geformuleerde reikwijdte en met de strikte procedure vervat in artikel 195 van de Grondwet dat met zulke herzieningsbeperking toch een debat over vrijwillige zwangerschapsafbreking mogelijk zou zijn. Ze benadrukt echter dat het de grondwetgever vrijstaat om het door de preconstituante geuite politieke voornemen al dan niet te volgen, en dat die kan besluiten om die uitbreiding niet op te leggen;

— een argument op grond van de parlementaire voorbereiding, want de minister van Institutionele Hervormingen heeft vanaf het begin van de werkzaamheden van de preconstituante aangegeven dat de juridische vatbaarheid voor herziening van artikel 22 van de Grondwet beperkt zou blijven tot het voormelde aanvullend lid. De spreekster stelt vast dat die verduidelijking tijdens de besprekingen in het Parlement niet wezenlijk werd betwist en dat evenmin amendementen werden ingediend om de reikwijdte van de eventuele herziening te verruimen. Ze brengt in herinnering dat de procedure vervat in artikel 195 van de Grondwet de wetgevende vergadering geenszins verplicht dat ministeriële beleidsvoornemen te volgen, maar dat de herzieningsvatbaarheidsbeperking, zoals bepaald door de preconstituante, in zowel Kamer als Senaat in de commissie en in de plenaire vergadering

laïcité dans le cadre d'une révision de l'article 21 sous cette législation.

2. L'article 22 de la Constitution et le droit à l'IVG (DOC 56 0030/001)

Mme Bourgaux note que le raisonnement concernant la révision de l'article 22 visant à inscrire le droit à l'IVG poursuit une logique similaire à celle appliquée à l'article 21. Elle considère que le périmètre juridique défini par le préconstituant de 2024 ne permet pas de réviser l'article 22 pour y intégrer un droit à l'avortement. Cela se justifie pour deux raisons principales:

— un argument de texte car en limitant l'ouverture à révision de manière stricte, en ne prévoyant qu'un ajout d'un alinéa visant à étendre l'effet horizontal des règles relatives à la protection des données personnelles, le préconstituant restreint considérablement le champ de révision. L'oratrice, tout en déplorant cette approche, qui lui semble peu ambitieuse, souligne qu'elle limite indiscutablement l'intervention du constituant au seul domaine de l'effet des règles de protection des données personnelles. Selon Mme Bourgaux, prétendre que ce périmètre puisse accueillir un débat sur l'IVG serait en contradiction avec le périmètre du préconstituant et la procédure rigide de l'article 195 de la Constitution. Elle souligne néanmoins que le constituant reste libre de suivre ou non l'intention politique émise par le préconstituant et pourrait décider de ne pas imposer cette extension;

— un argument tiré des travaux préparatoires puisque l'oratrice fait remarquer que la ministre des réformes institutionnelles a indiqué, dès le début des travaux du préconstituant, que le périmètre juridique de l'ouverture à révision de l'article 22 de la Constitution se limitait à cet alinéa supplémentaire. L'intervenante constate que cette précision et n'a pas fait l'objet de contestations substantielles lors des discussions au parlement, ni d'amendements visant élargir le périmètre ouvert à révision. Elle rappelle que la procédure de l'article 195 de la Constitution ne contraint en rien l'assemblée législative à suivre cette orientation ministérielle, mais que le périmètre de révision, tel que défini par le préconstituant, a été validé à une (quasi-)unanimité en commission et en séance plénière, tant à la Chambre qu'au Sénat. Dans ce cadre, il semble inconcevable de dépasser

nagenoeg eenparig werd bekrachtigd. Derhalve lijkt het ondenkbaar om verder te gaan dan die juridische herzieningsmogelijkheid zonder de gevestigde grondwettelijke procedure op losse schroeven te zetten.

Mevrouw Bourgaux concludeert dat de in 2024 omschreven juridische herzieningsmogelijkheid het niet mogelijk maakt om een herziening van artikel 22 te overwegen met als doel het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking in de Grondwet te verankeren. Die keuze kan worden betreurd, maar het aangenomen rechtskader moet worden nageleefd en er mag niet worden getracht de begrenzing te overschrijden, omdat anders de geldigheid van de herzieningsprocedure in het gedrang komt.

3. Andere mogelijke manieren om het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking en de laïciteit te bespreken met inachtneming van artikel 195 van de Grondwet

Mevrouw Bourgaux wijst er voorts op dat, ondanks de door de artikelen 21 en 22 opgelegde beperkingen, andere grondwettelijke mogelijkheden kunnen worden onderzocht om de laïciteit en het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking te bespreken. De volgende denksporen bieden robuustere juridische garanties, aangezien ze niet worden beperkt door een welomschreven herzieningsbeperking:

— de verankering van laïciteit in de Grondwet werd overwogen in het raam van artikel 7*bis*. De indiener van het voorstel DOC 56 0594/001 heeft zelfs een amendement van die strekking ingediend, maar dat werd verworpen. De spreekster wijst erop dat, hoewel het amendement niet werd aangenomen, artikel 7*bis* voor herziening vatbaar blijft zonder enige specifieke beperking. Zowel in de Kamer als in de Senaat is een discussie over de neutraliteit van de Staat meermaals aan bod gekomen. Aldus is mevrouw Bourgaux van oordeel dat de bespreking inzake laïciteit in het raam daarvan kan plaatsvinden, aangezien het politieke voornemen van de preconstituante inzake neutraliteit op geen enkele manier bindend is voor de constituyente, die ervoor kan kiezen laïciteit in dat raam te behandelen;

— het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking zou kunnen worden opgenomen via een herziening van titel II van de Grondwet, die voor herziening vatbaar is verklaard teneinde het recht op leven te garanderen en foltering en slavernij te verbieden. Zowel in de Kamer als in de Senaat werd tijdens de bespreking van de herzieningsvatbaarheid de noodzaak vermeld om de verworvenheden inzake het recht op abortus te beschermen. Het in artikel 2 van het EVRM erkende recht op leven mag het recht van vrouwen om over hun lichaam te beschikken, namelijk niet beperken. De

ce périmètre juridique sans remettre en question la procédure constitutionnelle établie.

Mme Bourgaux conclut que le périmètre juridique, tel que tracé en 2024, ne permet pas d'envisager la révision de l'article 22 pour y intégrer le droit à l'IVG. Si ce choix peut être regretté, il faut néanmoins respecter le cadre juridique voté et ne pas tenter de dépasser ce périmètre sous peine de compromettre la validité de la procédure de révision.

3. D'autres voies possibles pour débattre du droit à l'IVG et de la laïcité dans le respect de l'article 195 de la Constitution

Mme Bourgaux poursuit en soulignant que, malgré les limitations imposées par les articles 21 et 22, d'autres possibilités constitutionnelles sont à explorer pour débattre de la laïcité et du droit à l'IVG. Ces voies présentent des garanties juridiques plus solides, puisqu'elles ne sont pas restreintes par un périmètre précis de révision:

— l'inscription de la laïcité dans la Constitution a été envisagée dans le cadre de l'article 7*bis*. L'auteur de la proposition DOC 56 0594/001 a même déposé un amendement en ce sens, mais celui-ci a été rejeté. L'oratrice fait remarquer que, bien que cet amendement n'ait pas été retenu, l'article 7*bis* demeure ouvert à révision sans aucune limitation. Discuter de la neutralité de l'Etat a été évoqué à plusieurs reprises, tant à la Chambre qu'au Sénat. Ainsi, Mme Bourgaux considère que la discussion sur la laïcité pourrait se tenir dans ce cadre, puisque l'intention politique du préconstituant, en ce qui concerne la neutralité, ne lie en rien le constituant, et que ce dernier pourrait choisir de traiter la laïcité dans un tel contexte;

— la spécialiste souligne que le droit à l'avortement pourrait être intégré dans une révision du titre II de la Constitution qui est ouvert à révision pour garantir le droit à la vie et l'interdiction de la torture et de l'esclavage. Tant à la Chambre qu'au Sénat, la nécessité de protéger les acquis du droit à l'IVG a été affirmée lors des discussions sur cette ouverture à révision : le droit à la vie reconnu par l'article 2 de la Convention européenne des Droits de l'homme ne peut retreindre le droit des femmes à disposer de leur corps. Elle reconnaît néanmoins que la situation est paradoxale, puisqu'il

spreekster erkent niettemin dat de situatie paradoxaal is, aangezien het onmogelijk is om het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking tijdens deze zittingsperiode rechtstreeks in de Grondwet te verankeren, terwijl het wel mogelijk is om het op te nemen in een breder kader over het recht op leven.

Mevrouw Bourgaux stelt tot slot dat een overgangsherziening van artikel 195, zoals in 2012 werd aangenomen in de context van een politieke crisis, werd overwogen om de crisis op te lossen. Ze stelt evenwel nadrukkelijk dat een dergelijk precedent niet buiten een crisiscontext mag worden herhaald, omdat zulks het grondwetgevend traject aan terechte kritiek zou blootstellen. Teneinde in te spelen op de hedendaagse maatschappelijke uitdagingen, roept ze dan ook op tot een tijdsbestendige herziening van artikel 195 van de Grondwet, dat bijna twee eeuwen ongewijzigd is gebleven.

b. Uiteenzetting van de heer Jürgen Vanpraet, professor aan de UGent

De heer Jürgen Vanpraet brengt in herinnering dat de artikelen 21 en 22 van de Grondwet voor herziening vatbaar zijn verklaard. Artikel 21 werd door de preconstituante voor herziening vatbaar verklaard teneinde een lid in te voegen om de bescherming van de bedienaren der eredienst uit te breiden tot de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties op basis van de niet-confessionele levensbeschouwing. Artikel 22 werd voor herziening vatbaar verklaard met het oog op de toevoeging van een lid dat een rechtstreekse horizontale werking toekent aan de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens.

De heer Vanpraet zet uiteen dat de constituant alleen een nieuw lid in deze artikelen kan invoegen als dat lid betrekking heeft op de (deel)aangelegenheid die de preconstituante in haar herzieningsverklaring heeft afgebakend. Hij verwijst naar twee kernbeginselen die zijn vervat in artikel 195 van de Grondwet.

Ten eerste bepaalt de preconstituante de reikwijdte ("scope") waarbinnen de constituant kan handelen. Als de constituant iets wil ondernemen, moet de preconstituante daar eerst de deur voor hebben opgezet.

Ten tweede is de constituant binnen de scope die de preconstituante heeft afgebakend volledig autonoom om te handelen. Zij is niet gebonden door inhoudelijke richtingsbepalingen die de preconstituante eventueel heeft verschaft.

est impossible d'inscrire directement le droit à l'IVG dans la Constitution sous cette législature alors qu'il est envisageable de l'intégrer dans un cadre plus large consacré au droit à la vie.

Mme Bourgaux termine en mentionnant qu'une révision transitoire de l'article 195, comme celle adoptée en 2012 dans un contexte de crise politique, a été envisagée pour résoudre cette crise. Cependant, elle insiste sur le fait qu'un tel précédent ne saurait être répété en dehors d'un contexte de crise, car cela exposerait le processus constitutionnel à des critiques légitimes. Elle appelle donc à une révision durable de l'article 195 de la Constitution, resté inchangé depuis près de deux siècles, afin de répondre aux défis sociétaux contemporains.

b. Exposé de M. Jürgen Vanpraet, professeur à l'UGent

M. Jürgen Vanpraet rappelle que les articles 21 et 22 de la Constitution ont été ouverts à révision. L'article 21 a été ouvert à révision par le préconstituant en vue d'y ajouter un alinéa afin d'étendre la protection accordée aux ministres des cultes aux délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle. Quant à l'article 22, il a été ouvert à révision en vue d'y ajouter un alinéa afin de conférer un effet direct horizontal aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel.

M. Vanpraet explique que le constituant ne peut insérer un alinéa nouveau dans ces articles que si cet alinéa porte sur (une partie de) la matière que le préconstituant a délimitée dans sa déclaration de révision. Il se réfère à deux principes clés énoncés à l'article 195 de la Constitution.

Premièrement, le préconstituant détermine la portée, le périmètre dans lequel le constituant peut opérer. Si le constituant veut pouvoir intervenir sur un point quelconque, il faut que le préconstituant ait d'abord ouvert la porte à cette intervention.

Deuxièmement, le constituant jouit d'une totale autonomie d'action dans le périmètre que le préconstituant a délimité. Il n'est pas lié par les orientations de fond que le préconstituant a éventuellement indiquées.

Bepaling van de scope

De preconstituante kan een bestaand grondwetsartikel aanduiden zonder het onderwerp nader te specificeren. In dit geval is de scope waaraan de constituant zich moet houden, het volledige aangeduide artikel. Hetzelfde geldt als de preconstituante een bepaald lid van een artikel voor herziening vatbaar verklaart. In dat geval maakt het aangeduide lid de scope van de constituant uit.

Als de preconstituante geen bestaande formulering aanduidt maar een nieuw artikel voorstelt, kan voor de bepaling van de scope niet worden teruggevallen op een artikel of lid. De scope wordt in dit geval vastgelegd door de preconstituante die stelt waarom het nieuwe artikel moet worden ingevoerd. Die bepalingen zijn perimterbepalend voor de constituant. *Mutatis mutandis* geldt deze logica ook voor het voorstel tot invoeging van een nieuw lid.

Indien de preconstituante een nieuw lid of een nieuw artikel voorstelt, moet een onderscheid worden gemaakt tussen voor de constituant bindende scopebepalende aangelegenheden en niet-bindende zinsneden die de inhoudelijke richting aangeven.

Voorbeelden

De spreker past de zopas besproken beginselen toe op de herzieningsverklaring uit 2024 (DOC 55 4018/004 en DOC 56 0010/001).

Bij de herzieningsverklaring van artikel 11*bis*, tweede lid, lichtte de preconstituante toe dat het doel eruit bestaat “om een meer evenwichtige vertegenwoordiging van de genders in de regeringen te garanderen”. Deze zinsnede is niet scopebepalend, benadrukt de spreker. Het tweede lid van artikel 11*bis* bestond immers al. Omdat de preconstituante specifiek het tweede lid heeft aangemerkt, moet de constituant binnen deze scope handelen. Het tweede lid handelt over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De constituant kan het lid wijzigen maar hoeft zich niet te beperken tot het evenwicht van de genders in de regeringen. De bovenstaande richtinggevende formulering is niet juridisch bindend.

Titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar is verklaard “om een nieuw artikel in te voegen dat het recht op leven, alsook het verbod op foltering en slavernij waarborgt”. Aangezien het hier de invoeging van een nieuw artikel betreft, zijn de bepalingen van de preconstituante bindend en scopebepalend.

Définition du périmètre

Le préconstituant peut désigner un article existant de la Constitution sans définir plus avant l'objet de la révision. Dans ce cas, le périmètre à respecter par le constituant englobe l'ensemble de l'article désigné. Il en va de même lorsque le préconstituant ouvre à révision un alinéa spécifique d'un article, auquel cas l'alinéa désigné constitue le périmètre du constituant.

Si le préconstituant ne désigne pas une disposition existante mais propose un article nouveau, le périmètre ne peut pas être délimité sur la base d'un article ou d'un alinéa. Dans ce cas, le périmètre est tracé par le préconstituant, qui précise le motif pour lequel l'article nouveau doit être inséré. Ce sont ces spécifications qui déterminent le périmètre du constituant. Cette logique s'applique aussi *mutatis mutandis* à une proposition d'insertion d'un alinéa nouveau.

Si le préconstituant propose l'ajout d'un article nouveau ou d'un alinéa nouveau, il faut faire une distinction entre, d'une part, les indications qui définissent le périmètre du constituant de manière contraignante et, d'autre part, les membres de phrase non contraignants qui donnent l'orientation de fond.

Exemples

L'orateur applique les principes précités à la déclaration de révision de la Constitution de 2024 (DOC 55 4018/004 et DOC 56 0010/001).

Dans le cadre de la déclaration de révision de l'article 11*bis*, alinéa 2, le préconstituant expliquait que le but était de “garantir une représentation plus équilibrée des genres dans les gouvernements”. L'orateur insiste sur le fait que ce membre de phrase ne définit pas le périmètre. En effet, l'alinéa 2 de l'article 11*bis* existait déjà. Dès lors que le préconstituant a désigné spécifiquement l'alinéa 2, le constituant doit se cantonner dans ce périmètre. L'alinéa 2 concerne l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. Le constituant peut modifier cet alinéa, mais il ne doit pas nécessairement se limiter à l'équilibre des genres dans les gouvernements. La précision indicative susmentionnée n'est pas juridiquement contraignante.

Le titre II de la Constitution a été ouvert à révision “en vue d'y insérer un article nouveau garantissant le droit à la vie et l'interdiction de la torture et de l'esclavage”. Comme il s'agit là d'insérer un article nouveau, les précisions du préconstituant sont contraignantes et définissent le périmètre.

Voor zijn derde voorbeeld verwijst de spreker naar de herzieningsverklaring van artikel 23 van de Grondwet “om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit”. In dit geval stelt de preconstituante geen nieuw artikel maar een nieuw lid voor. Voor destituante is de door de preconstituante bepaalde scope van dat lid bepalend. Op basis van de herzieningsverklaring is zij niet gemachtigd om andere aangelegenheden die reeds door artikel 23 worden geregeld, af te schaffen, zoals de standstillverplichting. Hoewel daar misschien goede redenen voor zijn, vallen deze handelingen niet onder de scope van de herzieningsverklaring: er kan alleen een lid worden toegevoegd met het oog op de essentiële dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. Destituante kan er een, twee of drie van deze facetten kiezen en kan ze nader specificeren, maar kan geen vierde facet toevoegen.

Artikel 46 van de Grondwet heeft betrekking op de ontbinding van de Kamer en de Senaat, alsook op de constructieve moties van wantrouwen en vertrouwen. Het artikel is voor herziening vatbaar verklaard “om een lid toe te voegen om een oplossing te bieden voor lang aanslepende regeringsvormingen”. Artikel 96, dat betrekking heeft op de samenstelling van de regering en dat onder meer bepaalt dat de Koning de ministers benoemt, is voor herziening vatbaar verklaard “om een lid toe te voegen over het geven van het vertrouwen om een oplossing te bieden voor lang aanslepende regeringsvormingen”. In beide gevallen is de omschrijving van de preconstituante scopebepalend. Destituante kan bijvoorbeeld niet morrelen aan de rol van de Koning tijdens de regeringsvorming of de ontbinding van de Kamer. Er kan enkel een lid worden toegevoegd aan bovenstaande artikel teneinde een oplossing te vinden voor de lang aanslepende regeringsvorming.

Artikelen 21 en 22

Artikel 21 van de Grondwet stelt dat de Staat geen recht heeft om zich in te laten met de benoeming en de installatie van de bedienaren der erediensten. Het is voor herziening vatbaar verklaard om een lid toe te voegen “om de bescherming van de bedienaren der erediensten uit te breiden”. Deze bepaling is bindend voor destituante. De geformuleerde uitbreiding “tot de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing” is evenwel niet-bindend. Destituante zou ervoor kunnen kiezen om ook andere categorieën dan deze afgevaardigden onder het beschermingsbereik te plaatsen, zolang de uiteindelijke herziening neerkomt op de uitbreiding van de bescherming van de bedienaren der erediensten.

Pour le troisième exemple, l'orateur se réfère à la déclaration de révision de l'article 23 de la Constitution “en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité”. En l'occurrence, le pré-constituant propose d'ajouter non pas un article nouveau, mais un alinéa nouveau. C'est le pré-constituant qui trace le périmètre de cet alinéa pour le constituant. Sur la base de la déclaration de révision, le constituant n'est pas habilité à supprimer d'autres éléments qui sont déjà régis par l'article 23, comme l'obligation de standstill. Bien qu'il puisse y avoir de bonnes raisons de le faire, de telles suppressions ou modifications n'entrent pas dans le périmètre de la déclaration de révision: il est seulement possible d'ajouter un alinéa concernant un service essentiel en matière de poste, de communication et de mobilité. Parmi les trois aspects visés, le constituant est libre d'en choisir un, deux ou trois qu'il détaillera, mais il ne peut pas ajouter un quatrième aspect.

L'article 46 de la Constitution a trait à la dissolution de la Chambre et du Sénat, ainsi qu'aux motions constructives de méfiance et de confiance. Il a été ouvert à révision “en vue d'y ajouter un alinéa pour offrir une solution lorsque les formations de gouvernement s'éternisent”. L'article 96, qui porte sur la composition du gouvernement et dispose notamment que le Roi nomme les ministres, a été ouvert à révision “en vue d'y ajouter un alinéa sur l'octroi de la confiance, en vue d'offrir une solution lorsque les formations de gouvernement s'éternisent”. Dans les deux cas, la précision apportée par le pré-constituant délimite le périmètre. Le constituant ne peut par exemple pas modifier le rôle du Roi durant la formation du gouvernement ou la dissolution de la Chambre. Un alinéa ne peut être ajouté à l'article susmentionné qu'afin d'offrir une solution lorsque la formation du gouvernement s'éternise.

Articles 21 et 22

L'article 21 de la Constitution dispose que l'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres des cultes. Il a été ouvert à révision “afin d'étendre la protection accordée aux ministres des cultes”. Cette précision est contraignante pour le constituant. En revanche, l'extension formulée “aux délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle” n'est pas contraignante. Le constituant pourrait choisir d'intégrer également d'autres catégories que ces délégués dans le champ de la protection, tant que la révision revient en fin de compte à étendre la protection accordée aux ministres des cultes.

Artikel 22 van de Grondwet is voor herziening vatbaar verklaard “om een lid in te voegen dat een rechtstreekse horizontale werking toekent aan de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens”. Wederom gaat het niet om het gehele artikel, waardoor de scope waarbinnen destituante moet opereren beperkt blijft tot de persoonsgegevens. De destituante kan bijvoorbeeld het recht op bescherming van persoonsgegevens in het artikel verankeren of de waarborgen overnemen uit artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Zij heeft de vrijheid om deze of andere besluiten te nemen, zolang ze betrekking hebben op de bescherming van persoonsgegevens.

Conclusie

Zowel het voorstel tot herziening van artikel 22 van de Grondwet met het oog op de erkenning van het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking (DOC 56 0030/001) als het voorstel teneinde de politieke laïciteit van de staat als beginsel te verankeren in artikel 21 van de Grondwet (DOC 56 0594/001) vallen buiten de scope van wat de preconstituante voor herziening vatbaar heeft verklaard. Beide voorstellen zijn bijgevolg onontvankelijk, besluit de spreker.

Dit betekent evenwel niet noodzakelijk dat de artikelen niet tijdens de huidige zittingsperiode zouden kunnen worden gewijzigd. Artikel 195, dat de herzieningsprocedure van de Grondwet regelt, is immers zelf voor herziening vatbaar verklaard. Bijgevolg kan de herzieningsprocedure zelf worden gewijzigd. Naar analogie met de techniek die in 2012 tijdens de zesde staatshervorming is gebruikt, zou er een bepaling aan artikel 195 kunnen worden toegevoegd die het mogelijk maakt om tijdens de huidige legislatuur artikelen 21 en 22 van de Grondwet te wijzigen. Zodra dat is gebeurd, kunnen de voorliggende voorstellen inzake artikelen 21 en 22 ontvankelijk worden ingediend. De heer Vanpraet spreekt zich niet uit over de wenselijkheid van zulke handelswijze.

c. Uiteenzetting van mevrouw Aube Wirtgen, professor aan de VUB

Mevrouw Aube Wirtgen heeft tijdens haar voorbereiding op de hoorzitting nogmaals het werk van haar betrouwde collega Marc Van der Hulst geraadpleegd.

Bespreking van de procedure

Artikel 195 voorziet in een strikte procedure om de Grondwet te herzien. De medewerking van twee parlementen is vereist. Vanwege de verkiezingen die tussendoor moeten worden georganiseerd worden de kiezers onrechtstreeks bij de herziening betrokken. De nobele bedoeling is dat de kiezers rekening zullen houden

L'article 22 de la Constitution a été ouvert à révision “en vue d'y ajouter un alinéa afin de conférer un effet direct horizontal aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel”. De nouveau, ce n'est pas l'article en entier qui est visé, de sorte que le périmètre d'intervention du constituant est limité aux données à caractère personnel. Le constituant pourrait par exemple ancrer dans cet article le droit à la protection des données à caractère personnel, ou reprendre les garanties énoncées à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il est libre de prendre ces décisions ou d'autres, tant qu'elles concernent la protection des données à caractère personnel.

Conclusion

Tant la proposition de révision de l'article 22 de la Constitution en vue de reconnaître le droit à l'interruption volontaire de grossesse (DOC 56 0030/001) que la proposition de révision de la Constitution afin d'y consacrer le principe de laïcité politique de l'État (DOC 56 0594/001) sortent du périmètre de ce que le préconstituant a ouvert à révision. L'orateur conclut que les deux propositions sont, par conséquent, irrecevables.

Cependant, cela ne signifie pas nécessairement que les articles en question ne pourraient pas être modifiés au cours de la présente législature. En effet, l'article 195, qui règle la procédure de révision de la Constitution, a lui-même été ouvert à révision. Par conséquent, la procédure de révision peut elle-même être modifiée. Par analogie avec la technique qui a été utilisée en 2012 lors de la sixième réforme de l'État, on pourrait ajouter à l'article 195 une disposition qui permette de modifier les articles 21 et 22 de la Constitution sous cette législature. Une fois cela fait, les propositions en question relatives aux articles 21 et 22 pourraient être déposées de manière recevable. M. Vanpraet ne s'exprimera pas sur l'opportunité d'une telle méthode.

c. Exposé de Mme Aube Wirtgen, professeure à la VUB

Mme Aube Wirtgen, indique que pour préparer cette audition, elle a consulté une nouvelle fois les travaux de son regretté collègue, Marc Van der Hulst.

Discussion de la procédure

L'article 195 prévoit une procédure stricte pour réviser la Constitution. La collaboration de deux parlements est requise. Du fait que des élections doivent être organisées dans l'intervalle, les électeurs sont indirectement associés à la révision. La noble intention réside en ce que les électeurs tiendront compte des objectifs de la

met de voornemens van de grondwetsherziening zoals te lezen in de verklaring. Deze burgerraadpleging en de gekwalificeerde meerderheid die vereist is om de Grondwet te herzien staan borg voor een democratisch draagvlak.

Artikel 195 verleent een belangrijke taak aan de preconstituante. Zij moet met een gewone meerderheid vaststellen of er reden bestaat tot herziening van de Grondwet. Zo bepaalt de preconstituante het mogelijke programma van de herziening. De volheid van herzieningsbevoegdheid berust echter bij de constituyente aangezien alleen zij kan beslissen of en in welke zin de Grondwet zal worden herzien.

Inzake de inhoud van de verklaring tot herziening blijft artikel 195 van de Grondwet vaag. Het komt de preconstituante toe te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepalingen als zij aanwijst. De preconstituante kan voorstellen om een nieuwe bepaling op te nemen in de Grondwet over een onderwerp dat al in een artikel van de Grondwet aan bod komt. In dat geval moet de preconstituante het artikel opnemen in de herzieningsverklaring. Zij kan echter ook voorstellen om een materie te regelen waarover in de Grondwet nog geen bepaling bestaat. In dat geval zal zij in de verklaring tot herziening moeten aangeven dat er een nieuwe bepaling kan worden opgenomen in de Grondwet en moet ze meteen het onderwerp van de bepaling aangeven. Deze procedure is gevolgd tijdens de herzieningsverklaring van 2024, volgens dewelke er reden is tot de herziening van titel II van de Grondwet om nieuwe artikelen in te voegen teneinde het recht op leven en veiligheid te garanderen. Volgens de spreekster is het de hoogste tijd.

Reeds ten tijde van de eerste herziening van de Grondwet rees de vraag of en in welke mate de preconstituante via haar verklaring tot herziening de constituyente kon binden. Het antwoord op die vraag staat niet in artikel 195 of in de parlementaire voorbereiding op de herzieningsverklaring. Over de vraag is al veel inkt gevloeid en er zijn regelmatig hoorzittingen over georganiseerd. De eerste duidelijke theorie werd ontwikkeld in de parlementaire voorbereidingen op de hervorming van 1970. De spreekster licht de theorie toe en stipt aan dat ze zich erbij aansluit.

Om te weten of de constituyente kan worden gebonden door de bedoelingen van de preconstituante, moet men een onderscheid maken tussen enerzijds het geval waarin de preconstituante de wijziging wil bekomen van een al bestaand artikel in de Grondwet, en anderzijds het geval waarin de preconstituante de toevoeging van nieuwe constitutionele beschikkingen beoogt.

révision de la Constitution, tels qu'ils figurent dans la déclaration. Cette consultation des citoyens et la majorité qualifiée requise pour réviser la Constitution garantissent l'assise démocratique du processus.

L'article 195 confère une mission importante au pré-constituant: celle de déterminer à une majorité simple s'il y a lieu à la révision de la Constitution. Ainsi, le pré-constituant fixe le programme éventuel de la révision, mais c'est le constituant qui dispose de la plénitude de la compétence de révision car lui seul peut décider si la Constitution sera révisée et, le cas échéant, dans quel sens elle le sera.

Sur le contenu de la déclaration de révision, l'article 195 de la Constitution reste vague. Il appartient au préconstituant de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Le préconstituant peut proposer d'insérer une nouvelle disposition dans la Constitution en vue de régler une matière qui fait déjà l'objet d'un autre article. Dans ce cas, le préconstituant doit reprendre l'article en question dans la déclaration de révision. Mais il peut aussi proposer de régler une matière qui ne fait encore l'objet d'aucune disposition dans la Constitution. Dans ce cas, le préconstituant devra indiquer dans la déclaration de révision qu'un nouvel article pourra être inséré et préciser aussi dans la foulée la matière sur laquelle celui-ci portera. C'est cette procédure qui a été suivie lors de la déclaration de révision de 2024, selon laquelle il y a lieu à révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer de nouveaux articles garantissant le droit à la vie et à la sécurité. L'intervenante pense qu'il est plus que temps de le faire.

  l'époque de la première révision de la Constitution, la question s'était déjà posée de savoir si et dans quelle mesure le préconstituant pouvait, par sa déclaration de révision, lier le constituant. La réponse à cette question ne se trouve pas dans l'article 195 ni dans les travaux préparatoires relatifs à la déclaration de révision. La question a déjà fait couler beaucoup d'encre et des auditions y sont régulièrement consacrées. La première théorie explicite à cet égard a été développée dans les travaux parlementaires relatifs à la réforme de 1970. L'intervenante commente cette théorie et souligne qu'elle y souscrit.

Pour savoir si le constituant peut être lié par les intentions du préconstituant, il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, le cas où le préconstituant souhaite obtenir la modification d'un article qui existe déjà dans la Constitution et, d'autre part, le cas où le préconstituant vise l'ajout de nouvelles dispositions dans la Constitution.

Bij de wijziging van bestaande artikelen beperkt de opdracht van de preconstituante zich tot het aanduiden van die artikelen in de herzieningsverklaring. Talrijke stemmen in de rechtsleer zijn het erover eens dat het de preconstituante niet toekomt om aan te geven in welke zin wijzigingen kunnen worden aangebracht in de bepalingen die ze voor herziening vatbaar heeft verklaard. Indien de preconstituante een artikel opneemt in de verklaring tot herziening, zal het hele artikel door de constituant worden herzien zoals de constituant dat zelf wil, met dat voorbehoud dat de constituant binnen de materie moet blijven die door het betreffende artikel wordt geregeld. Wanneer de preconstituante toch aanwijzingen geeft over hoe een bepaald artikel zou moeten worden herzien in de verklaring of tijdens parlementaire besprekingen, eigent zij zich een bevoegdheid toe die haar niet toekomt. Volgens de spreekster schendt de preconstituante in dat scenario niet alleen de inhoud maar ook de bestaansreden van artikel 195. Toch komt het vaak voor dat de preconstituante niet aan de verleiding kan weerstaan om mee te geven in welke zin een artikel moet worden herzien. De constituant is echter niet gebonden door deze instructies, benadrukt de spreekster.

Indien de preconstituante nieuwe materie in de Grondwet wenst in te voegen, moet zij in de herzieningsverklaring aangeven dat er een nieuwe bepaling kan worden opgenomen en zal zij de materie van die nieuwe bepaling moeten afbakenen. In voorkomend geval is de constituant gebonden door die materie. Zij zal geen andere materie in de nieuwe grondwetsbepaling mogen regelen. Wanneer de preconstituante de toevoeging van nieuwe constitutionele beschikkingen beoogt, dient zij de inhoud van de toevoegingen zeer precies toe te lichten zodat de kiezers met kennis van zaken kunnen oordelen.

Voorliggende voorstellen

De spreekster staat eerst stil bij het voorstel tot herziening van artikel 22 van de Grondwet met het oog op de erkenning van het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking (DOC 56 0030/001).

In de herzieningsverklaring uit 2024 is artikel 22 van de Grondwet vatbaar voor herziening verklaard om er een lid in te voegen dat rechtstreekse werking toekent aan de regels inzake bescherming van persoonsgegevens. Wanneer haar verklaring tot herziening betrekking heeft op een materie die al in de Grondwet is geregeld, mag de preconstituante evenwel niet aanduiden in welke zin die bepaling dient te worden gewijzigd. Als zij dat toch doet, hoeft de constituant zich er niet aan te houden. De constituant is dus niet gebonden door de aanwijzingen die de preconstituante over artikel 22 heeft verschaft.

En cas de modification d'articles existants, la mission du préconstituant se limite à désigner les articles en question dans la déclaration de révision. Du point de vue de la doctrine, nombreux sont ceux qui considèrent qu'il n'appartient pas au préconstituant d'indiquer dans quel sens les dispositions qu'il a ouvertes à révision peuvent être modifiées. Si le préconstituant reprend un article dans la déclaration à révision, c'est l'article dans son ensemble qui fera l'objet d'une révision dans le sens souhaité par le constituant, sous réserve que celui-ci s'en tienne à la matière réglée par l'article en question. Si le préconstituant donne quand même des indications, dans la déclaration ou lors des discussions parlementaires, sur la manière dont il envisage la révision d'un article déterminé, il s'arroge une compétence qui ne lui revient pas. L'intervenante estime que dans ce scénario, le préconstituant porte atteinte non seulement au contenu mais aussi à la raison d'être de l'article 195. Or, il arrive souvent que le préconstituant ne puisse résister à la tentation d'indiquer le sens dans lequel la révision d'un article doit s'opérer. L'intervenante souligne que le constituant n'est toutefois pas lié par ces instructions.

Si le préconstituant souhaite insérer dans la Constitution une disposition portant sur une nouvelle matière, il devra indiquer dans la déclaration de révision qu'une nouvelle disposition peut être insérée et devra délimiter la matière qui fait l'objet de cette nouvelle disposition. Le cas échéant, le constituant sera lié par la matière visée, en ce sens qu'il ne pourra pas régler une autre matière dans la nouvelle disposition constitutionnelle. Si le préconstituant ambitionne d'ajouter de nouvelles dispositions dans la Constitution, il devra expliquer le contenu des ajouts de manière très précise afin que les électeurs puissent juger en connaissance de cause.

Propositions à l'examen

L'intervenante se penche tout d'abord sur la proposition de révision de l'article 22 de la Constitution en vue de reconnaître le droit à l'interruption volontaire de grossesse (DOC 56 0030/001).

Dans la déclaration de révision de 2024, l'article 22 de la Constitution est ouvert à révision, en vue d'y ajouter un alinéa afin de conférer un effet direct horizontal aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel. Lorsque sa déclaration de révision porte sur une matière qui est déjà réglée dans la Constitution, le préconstituant ne peut toutefois pas indiquer le sens dans lequel cette disposition doit être modifiée. S'il le fait quand même, le constituant ne doit pas nécessairement s'y tenir. Le constituant n'est donc pas lié par les indications que le préconstituant donne au sujet de

Een mogelijke herziening van het artikel dient zich niet te beperken tot het toekennen van een “rechtstreekse horizontale werking” aan bepaalde regels. De constituant kan het hele artikel 22 herzien, zolang wat zij eraan toevoegt of wat zij eraan verandert, betrekking heeft op de materie die reeds in het artikel is geregeld: het recht op eerbied voor het privéleven en het gezinsleven. Elke toevoeging aan het artikel moet dus rechten betreffen die vallen onder het recht op eerbied voor het privéleven.

In het voorliggende voorstel tot herziening van artikel 22 van de Grondwet wordt helder toegelicht dat het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking wordt beschouwd als een aspect van het recht op eerbied voor het privéleven. Dat is ook de visie van onder meer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en die van het Grondwettelijk Hof, waardoor het recht op de vrijwillige zwangerschapsafbreking onder het toepassingsgebied van artikel 22 valt. Volgens de spreker kan dan ook besloten worden tot de ontvankelijkheid van het voorstel van herziening van het artikel 22 van de Grondwet.

Het tweede voorliggende voorstel tot herziening beoogt de aanvulling van artikel 21 van de Grondwet teneinde de politieke laïciteit van de staat er als beginsel in te verankeren (DOC 56 0594/001).

Artikel 21, eerste lid, handelt over het grondwettelijke beginsel van niet-inmenging in de interne aangelegenheden van een godsdienst of levensbeschouwing. Het tweede lid bepaalt dat het burgerlijk huwelijk altijd moet voorafgaan aan het religieuze huwelijk. In de verklaring tot herziening van 2024 is artikel 21 ontgrendeld teneinde de bescherming waarin is voorzien voor bedienaren van erediensten uit te breiden naar de afgevaardigden van de niet-confessionele levensbeschouwingen. De spreker herhaalt dat de preconstituante in de herzieningsverklaring niet mocht aangeven in welke zin het artikel diende te worden herzien. De constituant is dus nogmaals niet gebonden door de aanwijzingen van de preconstituante.

Het hele artikel 21 van de Grondwet is volgens mevrouw Wirtgen vatbaar voor herziening, op voorwaarde dat de constituant handelt binnen de materie die door dat artikel wordt geregeld. Daar knelt het schoentje echter, waarschuwt de spreker.

De Belgische Grondwet regelt niet expliciet wat de verhouding is tussen Kerk en Staat, tussen geloof, levensbeschouwing en recht. Algemeen wordt echter aangenomen dat het regime steunt op een relatieve scheiding van kerk en staat en dat de neutraliteit van de Staat moet worden geëerbiedigd. Dat valt af te leiden uit artikelen 19, 20, 21, 24 en 181 van de Grondwet, die het beginsel huldigen

l'article 22. Une éventuelle révision de l'article ne doit pas se limiter à conférer un “effet direct horizontal” à certaines règles. Le constituant peut procéder à la révision de l'article 22 dans son intégralité, tant que les ajouts ou les modifications qu'il y apporte concernent la matière qui est déjà réglée dans l'article: le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale. Tout ajout à l'article doit donc porter sur des droits qui relèvent du droit au respect de la vie privée.

Dans la proposition de révision de l'article 22 de la Constitution, à l'examen, il est dit clairement que le droit à l'interruption volontaire de grossesse est considéré comme un aspect du droit au respect de la vie privée. Telle est aussi la vision, entre autres, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, si bien que le droit à l'interruption volontaire de grossesse relève du champ d'application de l'article 22. Selon l'intervenante, on peut donc conclure à la recevabilité de la proposition de révision de l'article 22 de la Constitution.

La seconde proposition de révision à l'examen vise à compléter l'article 21 de la Constitution afin d'y consacrer le principe de laïcité politique de l'État (DOC 56 0594/001).

L'article 21, alinéa 1^{er}, consacre le principe constitutionnel de non-ingérence dans les affaires intérieures d'une religion ou d'une conception philosophique. Le second alinéa établit que le mariage civil doit toujours précéder le mariage religieux. Dans la déclaration de révision de 2024, l'article 21 a été ouvert à révision afin de pouvoir étendre la protection dont jouissent les ministres des cultes aux délégués des communautés philosophiques non confessionnelles. L'intervenante rappelle que le préconstituant ne pouvait pas indiquer dans la déclaration de révision le sens dans lequel il fallait réviser l'article en question. Le constituant n'est donc nullement tenu de suivre les indications données par le préconstituant.

Selon Mme Wirtgen, tout l'article 21 de la Constitution est ouvert à révision, à condition que le constituant se cantonne dans la matière réglée par cet article. Or c'est là que le bât blesse, prévient l'intervenante.

La Constitution belge ne régit pas explicitement les rapports entre l'Église et l'État, entre la foi, l'opinion philosophique et le droit. Toutefois, il est généralement admis que le régime repose sur une relative séparation de l'Église et de l'État et que la neutralité de l'État doit être respectée. C'est ce que l'on peut déduire des articles 19, 20, 21, 24 et 181 de la Constitution, qui consacrent le

dat de Staat zich moet onthouden van inmenging in de erediensten en de levensbeschouwingen. Omgekeerd mogen die erediensten en levensbeschouwingen zich evenmin inlaten met staatsaangelegenheden. Zo wordt een relatieve scheiding van kerk en staat gewaarborgd.

De Algemene Vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State stelt ter zake dat “het Belgisch constitutioneel en institutioneel systeem noch op een absolute scheiding van kerk en staat berust, noch op het beginsel van de laïcité, maar wel op het beginsel van de neutraliteit van de openbare dienst”. (advies 48.022/AG, 20 april 2010).

Voor de Belgische Grondwet is het verenigbaar om de neutraliteit van de Staat te eerbiedigen en tegelijkertijd bepaalde erediensten en levensbeschouwingen te ondersteunen. Sommige erediensten worden officieel erkend en worden financieel gesteund. Er is dus geen sprake van een absolute scheiding van kerk en Staat. België kent geen systeem van laïcité zoals in Frankrijk.

Volgens de spreekster is het voorstel tot herziening van artikel 21 van de Grondwet bedoeld om een bepaling op te nemen in de Grondwet over een onderwerp dat daarin nog niet aan bod komt, met name het beginsel van politieke laïcité. Zoals eerder toegelicht moet een preconstituante die de toevoeging van een nieuwe constitutionele beschikking beoogt, de materie omschrijven in de verklaring tot herziening van de Grondwet. De constituant zou het politieke laïciteitsbeginsel enkel in de Grondwet kunnen opnemen indien de preconstituante het onderwerp uitdrukkelijk had aangeduid in de herzieningsverklaring. Aangezien dat niet is gebeurd, is het voorliggende voorstel niet ontvankelijk. De loutere vermelding van artikel 21 in de herzieningsverklaring van 2024 laat niet toe om eruit af te leiden dat de overige artikelen van de Grondwet waaruit de relatieve scheiding van kerk en staat wordt afgeleid, kunnen worden herzien.

Mocht het voorstel tot herziening van artikel 21 van de Grondwet toch ontvankelijk worden verklaard, dan zou volgens de spreekster een impliciete grondwetsherziening worden toegelaten. Aangezien de staat bepaalde erediensten en levensbeschouwingen erkent en steunt, mag worden uitgegaan van een positieve ingesteldheid ten aanzien van religie. Dit uitgangspunt wordt kracht bijgezet door het verplicht onderwijs van de erkende erediensten en de zedenleer in openbare scholen zoals geregeld in artikel 24, § 1, van de Grondwet en door de financiering van de wedden en de pensioenen van de bedienaren van de erediensten en van de niet-confessionele levensbeschouwing zoals geregeld in artikel 181. Deze artikelen

principe selon lequel l'État doit s'abstenir d'intervenir dans les cultes et opinions philosophiques. Inversement, ces cultes et conceptions philosophiques ne peuvent s'immiscer dans les affaires de l'État. C'est ainsi qu'est garantie une relative séparation de l'Église et de l'État.

À ce propos, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État estime que “dans l'ordre juridique belge, ni la Constitution, ni la législation ne confirment formellement le principe de la laïcité. Le système constitutionnel et institutionnel belge n'établit pas non plus une séparation absolue entre les pouvoirs publics et les églises, cultes et groupes reflétant les convictions religieuses et philosophiques. Le système repose par contre bien sur le principe fondamental de la neutralité du service public.” (avis 48.022/AG, du 20 avril 2010).

La Constitution belge permet de respecter la neutralité de l'État tout en soutenant certains cultes et certaines conceptions philosophiques. Certains cultes sont reconnus officiellement et financés. Il n'est donc pas question d'une séparation absolue de l'Église et de l'État. La Belgique ne connaît pas de système de laïcité similaire à celui de la France.

Selon l'oratrice, l'objectif de la proposition de révision de l'article 21 de la Constitution est d'inscrire dans la Constitution une disposition sur un sujet qui n'y figure pas encore, à savoir le principe de laïcité politique. Comme expliqué précédemment, un préconstituant qui souhaite insérer une nouvelle disposition dans la Constitution doit en décrire l'objet dans la déclaration de révision de la Constitution. Le constituant ne pourrait inscrire le principe de laïcité politique dans la Constitution que si le préconstituant en a explicitement désigné l'objet dans la déclaration de révision. Comme cela n'a pas été fait en l'espèce, la proposition à l'examen n'est pas recevable. La simple mention de l'article 21 dans la déclaration de révision de 2024 ne permet pas de déduire que les autres articles de la Constitution d'où est inférée la relative séparation de l'Église et de l'État peuvent aux aussi être révisés.

Si la proposition de révision de l'article 21 de la Constitution devait néanmoins être déclarée recevable, cela équivaldrait, selon l'intervenante, à admettre une révision implicite de la Constitution. Dès lors que l'État reconnaît et soutient certains cultes et certaines conceptions philosophiques, nous pouvons considérer qu'il adopte une attitude positive à l'égard de la religion. Ce point de vue est conforté par le fait que, conformément à l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, les écoles publiques ont l'obligation d'enseigner les religions reconnues et la morale non confessionnelle, ainsi que par le fait que les traitements et pensions des ministres des cultes et des délégués des communautés philosophiques non

zijn niet voor herziening vatbaar verklaard. De opname van het politieke laïciteitsbeginsel in artikel 21 van de Grondwet zou minstens impliciet de uitgangspunten van de artikelen 24 en 181 wijzigen.

Slotopmerkingen

De spreekster benadrukt dat de constituante bij bevoegdheidsconflicten steeds de beslissende bevoegdheid en het laatste woord heeft. Zij is immers het nieuw gekozen lichaam en vertegenwoordigt bijgevolg de jongste incarnatie van de wil van het volk.

Mevrouw Wirtgen stipt aan dat er in België geen enkele instantie bestaat die toezicht kan uitoefenen op de naleving van de procedure tot herziening van de Grondwet. Noch de Raad van State, noch het Grondwettelijk Hof kunnen sancties verbinden aan het overtreden van de procedure.

2. Gedachtewisseling

a. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Franky Demon (cd&v) is tevreden dat de hoorzittingen over ontvankelijkheid werden gehouden. Niet iedereen stond er oorspronkelijk voor te springen, maar ze zijn noodzakelijk gebleken. De Juridische dienst van de Kamer had het abortusvoorstel zelf al onontvankelijk bevonden. De professoren André Alen, Patricia Popelier, Cédric Jenart, Jürgen Vanpraet, Anne-Emmanuelle Bourgaux en Marc Verdussen alsmede de heren Koen Muylle en Jeroen Van Nieuwenhove delen die mening. Het lid hoopt dat de commissie nu goed geïnformeerd is om een beslissing te nemen.

De heer Werner Somers (VB) sluit zich aan bij het betoog dat de heer Vanpraet hield over de scope van herzieningen. De genodigde spreker wees echter ook op het bestaan van creatieve alternatieven. Naar aanleiding van de zesde staatshervorming is bij de herziening van de Grondwet in 2012 met overgangsbepalingen gewerkt in artikel 195 van de Grondwet. Met zo'n passe-partoutregeling wordt alles mogelijk, zoals de spreker reeds heeft uiteengezet tijdens de bespreking van zijn eigen voorstellen voor staatshervorming (DOC 56 0382, 0383 en 0590). In wezen legt de herzienbaarheid van artikel 195 de hele Grondwet open.

De gastsprekers benadrukten terecht dat de constituante heer en meester is. Als zij de bepalingen van de preconstituante overtreedt, kan ze niet worden gesanctioneerd. De constituante bezit de democratische legitimiteit

confessionnelles sont financés par l'État, conformément à l'article 181 de la Constitution. Ces articles n'ont pas été déclarés ouverts à révision. L'inscription du principe de laïcité politique à l'article 21 de la Constitution modifierait au moins de manière implicite les fondements des articles 24 et 181.

Observations finales

L'intervenante souligne qu'en cas de conflits de compétence, le constituant dispose toujours de la compétence décisionnelle et a le dernier mot. Il constitue en effet le corps nouvellement élu et, partant, l'incarnation la plus récente de la volonté du peuple.

Mme Wirtgen précise qu'il n'existe en Belgique aucune instance habilitée à contrôler le respect de la procédure de révision de la Constitution. Ni le Conseil d'État ni la Cour constitutionnelle ne peuvent infliger des sanctions en cas de non-respect de la procédure.

2. Échange de vues

a. Questions et observations des membres

M. Franky Demon (cd&v) se réjouit que des auditions aient été organisées sur la question de la recevabilité. Tout le monde n'y était pas favorable au départ, mais leur utilité est aujourd'hui avérée. Le Service juridique de la Chambre avait déjà estimé lui-même que la proposition relative à l'avortement n'était pas recevable. Les professeurs André Alen, Patricia Popelier, Cédric Jenart, Jürgen Vanpraet, Anne-Emmanuelle Bourgaux et Marc Verdussen, ainsi que MM. Koen Muylle et Jeroen Van Nieuwenhove sont du même avis. Le membre espère que la commission est maintenant bien informée pour prendre une décision.

M. Werner Somers (VB) se rallie à l'argumentation développée par M. Vanpraet sur la portée des révisions. L'orateur invité a toutefois également insisté sur l'existence d'alternatives créatives. À l'occasion de la sixième réforme de l'État, on a procédé à la révision de la Constitution de 2012 au moyen de dispositions transitoires inscrites à l'article 195. Grâce à cette disposition "passe-partout", tout devient possible, ainsi que l'orateur l'a déjà indiqué lors de l'examen de ses propres propositions de réforme de l'État (DOC 56 0382, 0383 et 0590). En fait, la possibilité de réviser l'article 195 ouvre la possibilité de réviser l'ensemble de la Constitution.

Les orateurs invités ont souligné à juste titre que le constituant était maître du jeu. S'il s'écarte des indications du préconstituant, il ne peut pas être sanctionné. M. Somers affirme que le constituant a la légitimité

en heeft bijgevolg de macht om door te drukken wat zij wil, betoogt het lid, ook al is die handelswijze in zekere zin onrechtmatig. Het recht buigt zich altijd naar de feiten.

De spreker plaatst bijgevolg vraagtekens bij het nut van de huidige procedure die bepaalt dat de Grondwet in twee fasen moet worden herzien. Het stelsel is ingevoerd opdat de kiezer zich over de voorstellen kon uitspreken. De meeste kiezers zijn echter volstrekt niet op de hoogte van de lijst van artikelen die de preconstituante voor herziening vatbaar heeft verklaard, laat staan van de richtinggevende toelichting die zij daarbij verschaft. Het lid pleit ervoor om artikel 195 van de Grondwet grondig op de schop te nemen en na te denken over een veel fundamentele hervorming. Het moet mogelijk worden om de Grondwet binnen een en dezelfde legislatuur te herzien. Om overhaast werk te vermijden, kunnen er meerdere lezingen van herzieningsvoorstellen worden gehouden, bijvoorbeeld met twee jaar tussen de lezingen in.

Mevrouw Sarah Schlitz (Ecolo-Groen) merkt op dat de deskundigen een gelijkaardige mening hebben over het voorstel betreffende het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking. Het lid vraagt om een verduidelijking en om de mening van de sprekers over het standpunt van professor Christian Behrendt, die oppert om in plaats van de tekst van het betrokken artikel te wijzigen, het voorstel tot herziening te amenderen met het oog op de opname van een nieuw lid.

b. Antwoorden van de genodigden en replieken

Mevrouw Anne-Emmanuelle Bourgaux vindt het niet wenselijk om op welke wijze dan ook via artikel 22 van de Grondwet te werk te gaan. Hoewel het tegenstrijdig kan lijken die evolutie defensief te rechtvaardigen, vindt de deskundige het veel veiliger om via het recht op leven te werk te gaan, en tegelijk waarborgen te verankeren die vrouwen in staat stellen over hun eigen lichaam te beschikken.

Mevrouw Bourgaux wijst er ook op dat het ontbreken van sancties niet betekent dat er geen regel bestaat, noch dat een rechtsregel niet moet worden nageleefd.

Zij voegt daaraan toe dat er geen eensgezindheid bestaat over de laïciteit aangezien professor Behrendt van oordeel is dat beide voorstellen ontvankelijk zijn.

De heer Jürgen Vanpraet is het inzake artikelen 21 en 22 van de Grondwet grotendeels eens met mevrouw Bourgaux. Hij vindt echter niet dat het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking zou kunnen worden

démocratique et donc le pouvoir d'imposer sa volonté, même si cette façon de faire est en quelque sorte abusive. Le droit s'incline toujours devant les faits.

L'intervenant met donc en doute l'utilité de la procédure actuelle qui prévoit que la Constitution doit être révisée en deux temps. Ce système a été instauré pour que l'électeur puisse se prononcer sur les propositions. Or la plupart des électeurs ne savent absolument rien de la liste des articles que le préconstituant a déclarés ouverts à révision et *a fortiori* de l'orientation qu'il a indiquée. Le membre plaide pour que l'on remanie profondément l'article 195 de la Constitution et que l'on réfléchisse à une réforme beaucoup plus fondamentale. Il devrait être possible de réviser la Constitution au cours d'une seule et même législature. Pour éviter la précipitation, on pourrait prévoir plusieurs lectures des propositions de révision, espacées de deux ans, par exemple.

Mme Sarah Schlitz (Ecolo-Groen) fait remarquer que les experts partagent un avis similaire concernant la proposition sur le droit à l'IVG. La membre demande un éclaircissement et l'avis des intervenants concernant le point de vue du professeur Christian Behrendt, qui suggère d'amender la proposition de révision en vue d'intégrer un nouvel alinéa, plutôt que de modifier le corps de l'article concerné.

b. Réponses des invités et répliques

Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux ne pense pas qu'il soit opportun d'opérer via l'article 22 de quelque manière que ce soit. Même si cela peut apparaître paradoxal de justifier cette évolution défensivement, l'experte estime plus sûr de passer par le droit à la vie, tout en consacrant des garde-fous permettant aux femmes de disposer de leur corps.

Mme Bourgaux rappelle également que ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de sanction que la norme est absente et qu'une règle juridique peut ne pas être respectée.

Elle ajoute encore qu'il n'y a pas d'unanimité concernant la laïcité puisque le professeur Behrendt considère que les deux propositions sont recevables.

M. Jürgen Vanpraet partage largement l'avis de Mme Bourgaux en ce qui concerne les articles 21 et 22 de la Constitution. Toutefois, il ne pense pas que le droit à l'interruption volontaire de grossesse puisse

ingeschreven in het artikel dat betrekking heeft op het recht op leven of in artikel 7bis dat betrekking heeft op duurzame ontwikkeling.

Inzake het recht op leven heeft de preconstituante aangeduid dat er een nieuw artikel kan worden ingevoegd met het oog op de verankering van het recht op leven en het verbod op foltering. Volgens de spreker valt het recht op zwangerschapsafbreking buiten dat toepassingsgebied.

Artikel 7bis van de Grondwet, inzake duurzame ontwikkeling, heeft twee dimensies. De eerste is intergeneratieel: duurzame ontwikkeling strekt ertoe om de planeet te vrijwaren voor de toekomstige generaties. Er is echter ook een internationaal facet: er moet rekening worden gehouden met de ontwikkelingen in andere landen. Het recht op zwangerschapsafbreking ressorteert volgens de spreker in geen enkel opzicht onder de bepalingen in dit artikel.

Mevrouw Aube Wirtgen bevestigt dat haar visie in het verlengde ligt van het standpunt van professoren Christian Behrendt en Jan Velaers.

De spreekster maant aan tot voorzichtigheid. De Commissie van Venetië stelt dat België samen met Nederland en de Verenigde Staten van Amerika de meest strikte grondwetsherzieningsprocedure ter wereld kent. Als het Parlement er echt van uitgaat dat de constituant gebonden is door de aanwijzingen van de preconstituante, ook wat de inhoud van de herziening betreft van een materie die al in de Grondwet is geregeld, dan dreigt de procedure nog meer rigide te worden dan ze al is. Een buitensporig starre procedure kan nooit de bedoeling van het Nationaal Congres zijn geweest.

Als de preconstituante de constituant dermate aan haar wensen kan binden, wordt er overigens afbreuk gedaan aan het feit dat de constituant de incarnatie is van de meest recente volkswil. De gedachte dat een incarnatie van een oudere volkswil bepaalt hoever de huidige volkswil kan gaan, staat haaks op het democratiebeginsel.

De spreekster herhaalt dat de vatbaarheidsverklaring met een gewone meerderheid tot stand komt, terwijl de herziening van de Grondwet met een tweederdemeerderheid moet geschieden en bijgevolg nog meer aan het democratiebeginsel beantwoordt.

Het lijkt de spreekster niet nodig om het voorstel tot herziening met het oog op de erkenning van het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking aan te passen. Deze materie is ontgrendeld en kan nu al worden aangevuld en

être inscrit dans l'article relatif au droit à la vie ou dans l'article 7bis relatif au développement durable.

En ce qui concerne le droit à la vie, le préconstituant a indiqué qu'un nouvel article pourrait être inséré afin d'ancrer le droit à la vie et l'interdiction de la torture. Selon l'orateur, le droit à l'interruption de grossesse ne relève pas de ce champ d'application.

L'article 7bis de la Constitution, relatif au développement durable, comporte deux dimensions. La première est intergénérationnelle: le développement durable vise à préserver la planète pour les générations futures. Toutefois, l'article comporte également une dimension internationale: il y a lieu de tenir compte des développements enregistrés dans d'autres pays. Selon l'intervenant, le droit à l'interruption de grossesse ne relève en aucun cas des dispositions de cet article.

Mme Aube Wirtgen confirme que sa vision se situe dans le prolongement du point de vue défendu par les professeurs Christian Behrendt et Jan Velaers.

L'intervenante appelle à la prudence. La Commission de Venise considère que la Belgique, avec les Pays-Bas et les États-Unis d'Amérique, applique la procédure de révision constitutionnelle la plus stricte au monde. Si le Parlement part vraiment du principe que le constituant est tenu de respecter les indications du préconstituant, y compris en ce qui concerne le contenu de la révision d'une matière déjà réglée par la Constitution, la procédure risque de devenir encore plus rigide qu'elle ne l'est. Il ne peut certainement jamais avoir été dans l'intention du Congrès national de prévoir une procédure d'une rigidité excessive.

Par ailleurs, si le préconstituant pouvait à ce point imposer ses desiderata au constituant, il remettrait en cause le fait que le constituant est l'incarnation de la volonté populaire la plus récente. L'idée que l'incarnation d'une volonté populaire plus ancienne détermine l'étendue de la volonté populaire actuelle est contraire au principe de démocratie.

L'intervenante rappelle que l'ouverture à révision se vote à une majorité simple, alors que la révision proprement dite de la Constitution requiert une majorité des deux tiers, ce qui est encore plus conforme au principe de démocratie.

De l'avis de l'intervenante, il ne semble pas nécessaire d'adapter la proposition de révision visant à reconnaître le droit à l'interruption volontaire de grossesse. Cette matière a été déverrouillée et peut d'ores et déjà être

gewijzigd, met respect voor de bepalingen in artikel 195. De hoogste Europese en Belgische rechtscolleges zijn van mening dat het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking een aspect is van het recht op eerbied voor het privéleven. Die materie is vatbaar voor herziening. Destituante kan er dus wijzigingen aan aanbrengen, zolang ze zich tot die materie beperkt. Voor de volledigheid stipt de spreker aan dat de destituante daar niet toe verplicht is. Inzake ontvankelijkheid is er geen enkel probleem met het voorstel zoals het momenteel voorligt, besluit de spreker.

Mevrouw Anne-Emmanuelle Bourgaux verduidelijkt dat zij niet heeft gezegd dat het recht op vrijwillige zwangerschapsafbreking kan worden opgenomen in artikel 7bis van de Grondwet, maar wel in een artikel dat het recht op leven zou waarborgen, waarbij de omvang van dat recht en de betrokken personen moeten worden gespecificeerd. De spreker merkt op dat in de Europese rechtspraak de tegenstanders van vrijwillige zwangerschapsafbreking vaak het recht op leven tegenwerpen aan de verdedigers van de vrijwillige zwangerschapsafbreking. Professor Bourgaux wijst er tot slot op dat het opschrift van de titel zelf waarin artikel 7bis van de Grondwet is opgenomen, aangeeft dat het om algemene beleidsdoelstellingen van het federale België gaat, en dat neutraliteit of laïcité ook als dergelijke algemene beleidsdoelstellingen zouden kunnen worden beschouwd.

De rapporteurs,

Franky Demon
Kristien Van Vaerenbergh

De voorzitter,

Philippe Goffin

complétée et modifiée, dans le respect des dispositions de l'article 195. Les plus hautes juridictions européennes et belges estiment que le droit à l'interruption volontaire de grossesse est un aspect du droit au respect de la vie privée. Cette matière est ouverte à révision. Le constituant peut donc y apporter des modifications pour autant qu'il se limite à cette matière. Par souci d'exhaustivité, l'intervenante souligne que le constituant n'a aucune obligation en ce sens. Elle conclut en affirmant que la proposition, telle qu'elle se présente actuellement, est tout à fait recevable.

Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux précise ne pas avoir dit que le droit à l'IVG peut être inscrit dans l'article 7bis de la Constitution, mais plutôt dans un article qui prévoirait le droit à la vie tout en nécessitant des précisions sur le périmètre de ce droit et des personnes concernées. L'oratrice fait remarquer que le droit à la vie est souvent opposé aux défenseurs de l'IVG par leurs opposants dans la jurisprudence européenne. L'oratrice précise enfin que le titre même dans lequel se trouve l'article 7bis de la Constitution spécifie qu'il s'agit des objectifs de politique générale de la Belgique et que l'on pourrait très bien considérer que la neutralité ou la laïcité constituent aussi des objectifs de politique générale.

Les rapporteurs,

Franky Demon
Kristien Van Vaerenbergh

Le président,

Philippe Goffin