

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

26 mars 2020

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Proposition de révision de la Constitution
de l'article 11 de la Constitution visant à y
introduire l'interdiction de l'abus de droit**

**(déclaration du pouvoir législatif
DOC 55 0010/001)**

(déposée par MM. Emmanuel Burton et
Philippe Pivin)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 maart 2020

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Voorstel tot herziening van de Grondwet van
artikel 11 van de Grondwet, teneinde er het
verbod op rechtsmisbruik in op te nemen**

**(verklaring van de wetgevende macht
DOC 55 0010/001)**

(ingediend door de heren Emmanuel Burton en
Philippe Pivin)

RÉSUMÉ

Afin de protéger notre société contre des actes liberticides, la présente proposition de révision de la Constitution vise à introduire l'interdiction de l'abus de droit dans l'interprétation des droits fondamentaux énoncés au titre II de notre Constitution.

SAMENVATTING

Teneinde onze samenleving te beschermen tegen vrijheidsbeperkende handelingen, beoogt dit voorstel tot herziening van de Grondwet een verbod in te stellen op rechtsmisbruik bij de uitlegging van de in titel II van de Belgische Grondwet opgesomde grondrechten.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition DOC 54 1553/001.

Les auteurs de la présente proposition de révision de la Constitution ont conscience de la difficulté du sujet abordé, à savoir l'inscription dans la Constitution d'une disposition autoréférentielle visant à empêcher une utilisation des droits fondamentaux constitutionnels qui irait à l'encontre de ceux-ci. Autrement dit, l'objectif visé par la proposition de modification de l'article 11 visé au titre II de la Constitution et intitulé "Des Belges et de leurs droits" est de prémunir les Belges contre tout détournement des valeurs humanistes fondatrices à des fins liberticides et antidémocratiques.

Les événements récents liés au fondamentalisme et à l'incitation au radicalisme ont rendu indispensable une telle disposition autoréférentielle. En effet, des groupements de personnes prônant ouvertement le rejet de ces valeurs et œuvrant en ce sens ont conforté leur existence et leur action en se référant précisément aux valeurs inscrites dans la Constitution: la liberté de pensée, la liberté d'expression, le droit d'association et la liberté de culte.

Ce retournement des valeurs humanistes et démocratiques contre elles-mêmes n'est pas propre à la Belgique. À l'instar de toute démocratie authentique, la société belge, pour reprendre la distinction avancée par Karl Popper, est une "société ouverte", c'est-à-dire qu'elle garantit des droits constitutionnels fondamentaux tels que la liberté individuelle (art. 12), l'égalité des Belges devant la loi (art. 10), la liberté convictionnelle (art. 19 et 20), la liberté d'expression (art. 25). De même sont garantis à tous les citoyens des droits politiques.

Les évolutions actuelles de notre société vers davantage de pluriculturalité et de pluriconvictionnalité renforcent bien entendu ce caractère de "société ouverte". Toutefois, ces phénomènes à la fois nouveaux et puissants, s'ils confortent les qualités d'ouverture de la Belgique, peuvent susciter des difficultés, voire des menaces, auxquelles le politique doit être attentif et qui doivent être démocratiquement anticipées. C'est précisément l'objectif de la présente proposition de révision de la Constitution.

Dans le même ordre d'idées, le philosophe Jürgen Habermas a, relativement à la législation allemande,

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van voorstel DOC 54 1553/001.

De indieners van dit voorstel tot herziening van de Grondwet beseffen terdege dat zij een kies onderwerp aansnijden wanneer zij in de Grondwet een zelfverwijzende bepaling willen opnemen die het onmogelijk maakt dat bij de Grondwet gewaarborgde rechten worden gebruikt op een manier die tegen die grondrechten indruist. De beoogde wijziging van artikel 11, dat deel uitmaakt van titel II van de Grondwet met als opschrift "De Belgen en hun rechten", is met andere woorden bedoeld om de Belgen te beschermen tegen iedere vorm van misbruik van de fundamentele humanistische waarden voor vrijheidsbeperkende of antidemocratische doeleinden.

De recente gebeurtenissen in verband met fundamentalisme en aansporing tot radicalisme maken een dergelijke zelfverwijzende bepaling noodzakelijk. Groeperingen van personen die voormelde waarden openlijk verwerpen en ertegen strijden, trachten hun bestaan en activiteiten immers te rechtvaardigen door juist te verwijzen naar in de Grondwet opgenomen waarden, zoals de vrijheid van mening, de vrijheid van meningsuiting, het recht van vereniging en de vrijheid van eredienst.

Niet alleen in België worden de humanistische en democratische waarden tegen zichzelf ingezet. Zoals alle echte democratieën is België, zoals Karl Popper het definieert, een "open samenleving" en voorziet ons land met andere woorden in bij de Grondwet gewaarborgde rechten zoals de individuele vrijheid (artikel 12), de gelijkheid van alle Belgen voor de wet (artikel 10), de vrijheid van eredienst (artikelen 19 en 20) en de vrijheid van meningsuiting (artikel 25). Tevens genieten alle burgers politieke rechten.

De huidige evolutie naar een meer multiculturele samenleving en naar een grotere verscheidenheid aan religieuze opvattingen versterkt uiteraard de openheid van onze samenleving. Ook in België maken die nieuwe en intense ontwikkelingen de samenleving nog opener, maar tegelijk kunnen zij moeilijkheden en zelfs bedreigingen inhouden waaraan het beleid aandacht moet besteden en waarop vanuit het democratische bestel moet worden geanticipeerd. Dat is precies de strekking van dit voorstel tot herziening van de Grondwet.

In datzelfde verband heeft de filosoof Jürgen Habermas het met betrekking tot de Duitse wetgeving over een

traité de ce qu'il appelle la "dialectique très singulière" propre à l'auto-affirmation d'une démocratie obligée d'être "combative". Se référant aux articles 21, 18 et 9 de la Loi fondamentale allemande, il conclut que "lorsque la Constitution rencontre l'opposition des ennemis de la liberté même qu'elle garantit, la question des limites de la liberté politique se pose de manière autoréférentielle: jusqu'à quel point la démocratie est-elle en droit de traiter les ennemis de la démocratie dans un esprit de tolérance?". Et de répondre: "pour ne pas se résigner, l'État démocratique est obligé d'adopter une attitude intolérante..."¹.

Toutefois, il va de soi que si la démocratie doit disposer des instruments légaux lui permettant de protéger ses principes fondateurs contre des risques de détournement à des fins antihumanistes et antidémocratiques, ces instruments ne peuvent être d'une nature autre que démocratique. C'est pourquoi la formulation même de la Déclaration universelle des droits de l'Homme doit constituer le modèle et la source d'inspiration pour le Constituant.

La Déclaration, en sus du préambule, compte 30 articles. Plus précisément, elle compte 29 articles énonçant des droits de l'homme, suivis d'un trentième qui n'énonce aucun des droits susdits, mais porte sur l'interprétation de ceux-ci et ce de façon restrictive. L'article 30 est libellé comme suit: "Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés".

Au sujet de cette disposition, Christine Chanet, avocat général à la cour d'appel de Paris et sous-directrice des droits de l'homme et des affaires civiles et pénales internationales, écrit: "... on doit saluer la lucidité et la perspicacité des rédacteurs de la Déclaration universelle qui ont su prévoir les armes destinées à faire échec aux tentatives de destruction des droits qu'ils venaient d'édicter et de leurs successeurs qui, en élaborant les traités de mise en œuvre des droits et libertés fondamentaux, ont systématiquement suivi la même voie"².

En effet, l'article 5, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose ce qui suit: "Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée

¹ Jürgen HABERMAS, "De la tolérance religieuse aux droits culturels", in *Cités*, n° hors-série, *Voyages inédits dans la pensée contemporaine*, Y. C. ZARKA (s.l.d.), Paris, Presses Universitaires de France, 2010, pp. 312-313.

² Christine CHANET, in *La Déclaration universelle des droits de l'Homme. Textes rassemblés*, Paris, Gallimard/Folio, 1998, p. 155.

"zeer bijzondere dialectiek" die eigen is aan de zelfbevestigende aard van een democratie die zich weerbaar moet opstellen. Verwijzend naar de artikelen 21, 18 en 9 van de Duitse Grondwet besluit hij dat wanneer de Grondwet tegenstand ondervindt van vijanden van de vrijheid die zij uitgerekend waarborgt, de vraag rijst naar de grenzen die aan die politieke vrijheid moeten worden gesteld door de Grondwet zelf: tot op welke hoogte mag een democratie de vijanden van die democratie op een verdraagzame manier bejegenen? Zijn antwoord daarop is dat de democratische Staat, wil hij zich niet bij de toestand neerleggen, genoopt is zich onverdraagzaam op te stellen¹.

De democratie moet over de wettelijke instrumenten beschikken om haar grondbeginselen te beschermen tegen misbruik met antihumanistische en antidemocratische bedoelingen, maar die instrumenten moeten uiteraard zelf democratisch zijn. Om die reden moet de formulering van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als basis en inspiratie dienen voor de Grondwetgever.

Die Verklaring telt, na de preambule, dertig artikelen. Om precies te zijn, bevat ze negenentwintig artikelen die de rechten van de mens opsommen, en een artikel 30, dat geen recht vaststelt, maar dat bepaalt dat die rechten in restrictieve zin moeten worden geïnterpreteerd: "Geen bepaling in deze Verklaring zal zodanig mogen worden uitgelegd, dat welke Staat, groep of persoon dan ook, daaraan enig recht kan ontleen om iets te ondernemen of handelingen van welke aard ook te verrichten, die vernietiging van een van de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, ten doel hebben".

Christine Chanet, advocaat-generaal bij het hof van beroep te Parijs en adjunct-directrice voor mensenrechten en internationale burgerlijke en strafrechtelijke zaken, schrijft dienaangaande: "*On doit saluer la lucidité et la perspicacité des rédacteurs de la Déclaration universelle qui ont su prévoir les armes destinées à faire échec aux tentatives de destruction des droits qu'ils venaient d'édicter et de leurs successeurs qui, en élaborant les traités de mise en œuvre des droits et libertés fondamentaux, ont systématiquement suivi la même voie*"².

Artikel 5, punt 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt immers het volgende: "Geen bepaling van dit Verdrag mag zodanig

¹ Jürgen HABERMAS, "De la tolérance religieuse aux droits culturels", in *Cités*, hors-série, *Voyages inédits dans la pensée contemporaine*, Y. C. ZARKA (Ed.), Paris, Presses Universitaires de France, 2010, blz. 312-313.

² Christine CHANET, in *La Déclaration universelle des droits de l'Homme. Textes rassemblés*, Parijs, Gallimard/Folio, 1998, blz. 155.

comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans la présent Pacte (...).

Il en est de même pour l'article 54 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, intitulé: "Interdiction de l'abus de droit", qui s'énonce à peu près dans les mêmes termes que l'article 30 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Quant à la Convention européenne des droits de l'homme, elle prévoit également l'interdiction de l'abus de droit, en son article 17, lequel est rédigé comme suit: "Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention (...).

Par ailleurs, la Convention européenne des droits de l'Homme considère, dans son préambule, que la Déclaration universelle des droits de l'Homme "tend à assurer la reconnaissance et l'application universelles et effectives des droits qui y sont énoncés" et réaffirme le "profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, *sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament*" (c'est nous qui soulignons). Les auteurs de la présente proposition entendent souligner ces derniers mots, qui mettent en valeur la nécessité d'avoir un respect commun pour les droits de l'homme, notamment pour le principe de l'égalité des sexes.

En conclusion, la présente proposition de révision de la Constitution vise à inscrire dans la Constitution l'interdiction de l'abus de droit dans l'interprétation des droits fondamentaux énoncés au titre II de notre Constitution pour permettre à la démocratie de se protéger de ses ennemis liberticides.

La présente révision est proposée au titre II de la Constitution. Le fait que la Cour constitutionnelle soit compétente pour assurer un contrôle de constitutionnalité des lois et décrets au regard du titre II de la Constitution

worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit te ontplooiën of enige daad te verrichten, die ten doel heeft de rechten en vrijheden welke in dit Verdrag zijn erkend, te vernietigen (...).

Ook artikel 54 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het opschrift "Verbod van misbruik van recht", geeft in ongeveer dezelfde bewoordingen de inhoud van artikel 30 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens weer.

Artikel 17 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden behelst eveneens een verbod op rechtsmisbruik: "Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten welke ten doel heeft de rechten of vrijheden welke in dit Verdrag zijn vermeld, te vernietigen (...).

In de inleiding van voormeld Europees Verdrag wordt aangegeven dat "[de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens] ten doel heeft de algemene en daadwerkelijke erkenning en toepassing van de Rechten welke daarin zijn nedergelegd te verzekeren", en dat die Verklaring "opnieuw haar diep geloof (...) [bevestigt] in deze fundamentele vrijheden, welke de grondslag vormen voor rechtvaardigheid en vrede in de wereld en welke handhaving vooral steunt, enerzijds op een waarlijk democratische regeringsvorm, *anderzijds op het gemeenschappelijk begrip en de gemeenschappelijke eerbiediging van de rechten van de mens waarvan die vrijheden afhankelijk zijn*" (wij onderstrepen). De indieners van dit voorstel leggen de nadruk op deze laatste woorden, die duidelijk maken dat er nood is aan een gemeenschappelijke eerbiediging van de rechten van de mens, onder meer wat het gendergelijkheidsbeginsel betreft.

Tot besluit strekt dit voorstel tot herziening van de Grondwet ertoe in de Grondwet het verbod op rechtsmisbruik op te nemen in het raam van de interpretatie van de in titel II van onze Grondwet vervatte grondrechten, teneinde de democratie te kunnen beschermen tegen wie de vrijheid wil slopen.

Deze herziening wordt voorgesteld in titel II van de Grondwet. Dat het Grondwettelijk Hof bevoegd is voor de grondwettigheidsstoetsing van de wetten en decreten ten aanzien van titel II van de Grondwet, versterkt de

renforce les conséquences de la présente proposition de révision.

Emmanuel BURTON (MR)
Philippe PIVIN (MR)

uitwerking van de met dit voorstel tot herziening beoogde bepaling.

PROPOSITION DE RÉVISION

Article unique

L'article 11 de la Constitution est complété par un alinéa rédigé comme suit:

“Aucune disposition du présent titre II ne peut être interprétée comme impliquant pour un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés.”.

10 mars 2020

Emmanuel BURTON (MR)
Philippe PIVIN (MR)

VOORSTEL TOT HERZIENING

Enig artikel

Artikel 11 van de Grondwet wordt aangevuld met een lid, luidende:

“Geen van de bepalingen van deze titel II mag worden uitgelegd als zou zij voor een groep of een persoon enig recht inhouden een activiteit aan de dag te leggen of een daad te verrichten welke ten doel heeft de erin vermelde rechten of vrijheden te vernietigen.”.

10 maart 2020