

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

19 MEI 1993

VOORSTEL VAN VERKLARING

**tot herziening van artikel 107ter, § 2,
van de Grondwet**

(Ingediend door de heer Dewael)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het probleem van de toetsing van de wet aan de Grondwet, alsmede de vraag wie uitmaakt of een wet ongrondwettelijk is of niet, heeft niet enkel in de rechtswereld maar ook binnen de Wetgevende Kamers steeds voor de nodige discussie gezorgd.

Het antwoord op deze vraagstelling is nochtans niet zonder belang daar « de macht » die, op de Grondwetgever na, als het ware het laatste woord zou hebben inzake de interpretatie van de Grondwet, per definitie een ongecontroleerde interpretatie zou kunnen geven, daar haar visie geacht wordt grondwetsconform te zijn.

Ter zake enige verduidelijking in onze Fundamentele Wet terugvinden, is niet vanzelfsprekend. De Belgische Grondwet van 1831 verstrekt slechts zeer ten dele een antwoord op de vraag hoe de conflicten tussen de « gestelde machten » over de interpretatie van de Grondwet dienen te worden beslecht. Eén zaak stond buiten kijf : de toetsing van de wet aan de Grondwet kon geenszins aan de uitvoerende macht worden overgelaten, daar deze een bij uitstek te wanstouwen macht was. Of de rechterlijke macht deze bevoegdheid al of niet kon opnemen, werd in de Grondwet noch expliciet, noch impliciet vermeld.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

19 MAI 1993

PROPOSITION DE DECLARATION

**de révision de l'article 107ter, § 2,
de la Constitution**

(Déposée par M. Dewael)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le problème de la constitutionnalité des lois et la question de savoir à qui il appartient de se prononcer sur cette constitutionnalité ont toujours suscité de nombreux débats, tant dans les milieux judiciaires qu'au sein des Chambres législatives.

La réponse à ces questions n'est pas dénuée d'intérêt, étant donné que « le pouvoir » qui, hors le constituant, aurait pour ainsi dire le dernier mot quant à l'interprétation de la Constitution, pourrait donner par définition une interprétation qui ne serait soumise à aucun contrôle, son point de vue étant réputé conforme à la Constitution.

Notre loi fondamentale ne nous éclaire guère en la matière. La Constitution belge de 1831 ne répond que très partiellement à la question de savoir comment il convient de régler les conflits survenant entre les « pouvoirs constitués » sur l'interprétation de la Constitution. Une chose était sûre : le contrôle de la constitutionnalité des lois ne pouvait être confié au pouvoir exécutif, le pouvoir dont il fallait par excellence se méfier. La Constitution ne précisait pas, ni explicitement ni implicitement, si le pouvoir judiciaire pouvait assumer cette compétence.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

Van 1831 tot 1980 bestond er dan ook grote verdeeldheid over de vraag of de rechter de wet al dan niet mocht toetsen aan de Grondwet. Opvallend is wel dat de vraagstelling naar het toetsingsprobleem correleerde met het al dan niet vertrouwen hebben in de wetgever. Zo bijvoorbeeld kende tijdens het Interbellum het debat omtrent het toetsingsvraagstuk een nieuw elan dat grotendeels samenviel met de malaise die de wetgevende macht doormaakt. Vanaf de tweede helft van de jaren twintig was het Parlement immers zelf verzonken in een diepe politieke crisis. Er rezen in die periode ernstige vragen over de geschiktheid van het Parlement om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarvoor de Natie zich gesteld zag. Het was dan ook niet verwonderlijk dat men enerzijds beroep deed op de techniek van de bijzondere machten en anderzijds de bedenking formuleerde dat het parlementarisme niet in staat was om op een serene wijze de wetten aan de Grondwet te toetsen. In deze context ging men in bepaalde kringen zelfs zo ver een aantal artikels van de Grondwet aan een herinterpretatie te onderwerpen.

Conform artikel 25 van de Grondwet gaan alle machten uit van de Natie en dienen zij te worden uitgeoefend zoals door de Grondwet bepaald.

Volgens sommigen was de logische conclusie dan ook dat het rechters verboden was om ongrondwettelijke wetten toe te passen.

Anderen daarentegen waren de mening toegedaan dat de rechter slechts kon beschikken over het toetsingsrecht indien dit hem expliciet door de Grondwet werd toegekend.

Ook artikel 28 van de Grondwet was voor de tegenstanders van het toetsingsrecht reeds overtuigend genoeg. Aangezien slechts de wet een authentieke interpretatie kon geven van de wet, kwam het ook slechts aan de wetgever toe om deze wet te toetsen. De voorstanders daarentegen wierpen op dat dit nog niet noodzakelijk impliceerde dat de rechter de wet niet op een niet-authentieke wijze mocht interpreteren en niet aan de Grondwet mocht toetsen.

Verder was er artikel 30, eerste lid van de Grondwet dat bepaalt dat de rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en de rechtbanken. Hier tegenover werd het argument geformuleerd dat de Grondwet de hoogste interne rechtsnorm was en als zodanig gereserveerd diende te blijven voor de Wetgevende Kamers.

Meer geciteerd was de argumentatie op grond van het artikel 107 van de Grondwet. Door de enen werd dit artikel *a contrario* geïnterpreteerd; aangezien de rechter slechts de « besluiten » mocht toetsen aan de wet, mocht hij de wet niet toetsen aan de Grondwet. Artikel 107 van de Grondwet zou slechts bedoeld zijn om het gezag van de wetgevende macht te versterken tegenover de uitvoerende macht.

Voor de anderen echter verwoordde artikel 107 van de Grondwet slechts de toepassing van een alge-

Entre 1831 et 1980, les opinions étaient dès lors très partagées sur la question de savoir si le juge était habilité à contrôler la constitutionnalité des lois. Il est frappant de constater que la problématique relative au problème du contrôle de la constitutionnalité des lois était en corrélation avec la cote de confiance du législateur. C'est ainsi que dans l'entre-deux-guerre, le débat sur le contrôle de constitutionnalité a connu un nouvel élan, qui coïncidait en grande partie avec le malaise qui touchait le pouvoir législatif. Depuis la deuxième moitié des années vingt, le Parlement lui-même était secoué par une profonde crise politique. On se demandait sérieusement, à cette époque, si le Parlement était en mesure de relever les défis qui se présentaient à la nation. Il n'est dès lors pas étonnant que l'on ait recouru à la technique des pouvoirs spéciaux tout en soulignant, par ailleurs, que le parlementarisme ne permettait pas de contrôler, en toute sérénité, la constitutionnalité des lois. C'est dans ce contexte que certains milieux allèrent même jusqu'à réinterpréter certains articles de la Constitution.

Conformément à l'article 25 de la Constitution, tous les pouvoirs émanent de la Nation et doivent être exercés de la manière établie par la Constitution.

Certains en ont inféré qu'il était interdit aux juges d'appliquer des lois anticonstitutionnelles.

D'autres ont par contre estimé que le juge ne pouvait exercer un contrôle de constitutionnalité que si la Constitution lui conférait explicitement ce droit.

Les adversaires de ce droit considérèrent à cet égard que l'article 28 de la Constitution était suffisamment explicite. Étant donné que l'interprétation authentique des lois n'appartenait qu'à la loi, seul le législateur était habilité à vérifier la constitutionnalité de ces lois. Les partisans de ce droit objectèrent que cela n'impliquait pas nécessairement que le juge ne pouvait interpréter la loi de manière non authentique et ne pouvait en vérifier la constitutionnalité.

Ils soulignèrent par ailleurs que l'article 30, premier alinéa, de la Constitution prévoit que le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. On leur rétorqua que la Constitution était la norme juridique interne la plus élevée et devait, en tant que telle, rester du ressort des Chambres législatives.

L'argument le plus souvent invoqué se fondait sur l'article 107 de la Constitution. Les uns interprétèrent cet article *a contrario* : étant donné qu'il pouvait vérifier la conformité à la loi des seuls « arrêtés », le juge ne pouvait vérifier la conformité de la loi à la Constitution. L'article 107 ne viserait qu'à renforcer l'autorité du pouvoir législatif par rapport à celle du pouvoir exécutif.

Selon les autres, l'article 107 se bornerait à consacrer le principe général selon lequel le juge peut

meen beginsel te weten dat de rechter steeds toegelaten wordt de lagere rechtsregel te toetsen aan de hogere.

Ook artikel 138 van de Grondwet verschaftte geen overtuigend argument voor of tegen de toetsing. Het ging immers om een overgangsbepaling die stelt dat met ingang van de dag waarop de Grondwet uitvoerbaar wordt, alle ermee strijdige wetten, decreten, besluiten, reglementen en andere akten, opgeheven zijn. Voor de tegenstanders van de toetsing impliceerde dit *a contrario* dat de wetten van na het uitvoerbaar worden van de Grondwet niet aan de Grondwet mogen getoetst worden. Voor de voorstanders van de toetsing was deze argumentatie niet overtuigend, aangezien artikel 138 slechts als overgangsbepaling was bedoeld. Daarenboven had artikel 138 betrekking op de « opheffing » van ongrondwettelijke wetten van na de onafhankelijkheid. Het sloot de niet-toepassing van ongrondwettelijke wetten van na de onafhankelijkheid dus niet uit.

Dit kort overzicht toont aan dat er zich over deze kwestieuze aangelegenheid een steriel debat had ontwikkeld waarbij de argumentatie voor deze of gene stelling slechts diegenen kon overtuigen die reeds overtuigd waren.

In de periode 1963-1980 doen drie ontwikkelingen, met name het tanend vertrouwen in het parlement, de internationalisering van het recht en de federalisering, het debat herleven doch de wetgever wou het laatste woord blijven behouden.

Pas in 1980 komt er een wending in het toetsingsvraagstuk. De institutionele hervormingen van 1980 hadden aan de gemeenschappen en de gewesten nieuwe bevoegdheden toegekend waardoor het gevaar niet ondenkbeeldig was dat er zich een groter aantal bevoegdheidsconflicten zou kunnen voordoen. De grondwetgever was er zich eveneens van bewust geworden dat de stelling dat de wetgever in laatste instantie diende te beslissen omtrent bevoegdheidsconflicten niet meer houdbaar was geworden. Dit gevoel vond zijn voedingsbodem in het gegeven dat het geconcipeerde staatsmodel geen hiërarchie der normen kende, waardoor in voorkomend geval de nationale wetgever een overwicht zou krijgen op de raden. Verder was men niet meer te vinden voor de bevoegdheden van de wetgevende kamers om arresten van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State alsmede deze van het Hof van Cassatie te vernietigen. Dit systeem schond flagrant het beginsel van de scheiding der machten en was overigens in strijd met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat eenieder recht geeft op een behandeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie.

Alzo groeide de idee van de oprichting van een Arbitragehof. Dit laatste komt voor het eerst naar voren in het Gemeenschapspact van 24 mei 1977, dat gevoegd werd bij de regeringsverklaring van 7 juni 1977 en dat gemeenzaam als het « Egmontpact » bekend is geworden.

toujours vérifier la conformité de la règle juridique inférieure à la règle juridique supérieure.

L'article 138 de la Constitution n'a également fourni aucun argument convaincant pour ou contre le contrôle. Il s'agit d'ailleurs d'une disposition transitoire prévoyant qu'à compter du jour où la Constitution sera exécutoire, tous les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires, sont abrogés. Pour les adversaires du contrôle, cette disposition implique *a contrario* que les lois, promulguées après l'entrée en vigueur de la Constitution ne peuvent être soumises au contrôle de constitutionnalité. Pour les partisans du contrôle, cette argumentation n'est pas convaincante, étant donné que l'article 138 n'est qu'une disposition transitoire. En outre, l'article 138 concerne l'abrogation des lois anticonstitutionnelles d'après l'indépendance. Il n'exclut donc pas la non-application des lois anticonstitutionnelles d'après l'indépendance.

Ce petit aperçu témoigne qu'un débat stérile s'est engagé à propos de ce problème et les arguments pour et contre ne peuvent convaincre que ceux qui sont déjà convaincus.

Au cours de la période 1963-1980, trois phénomènes ravivent le débat, à savoir, la perte progressive de confiance dans le parlement, l'internationalisation du droit et la fédéralisation, mais le législateur a voulu se réserver la possibilité de trancher.

Il faudra attendre 1980 pour que le problème du contrôle de constitutionnalité se pose en d'autres termes. Les réformes institutionnelles de 1980 avaient accordé de nouvelles compétences aux communautés et aux régions, si bien qu'il existait un risque réel de voir se multiplier les conflits de compétence. Le constituant avait également pris conscience du fait que la thèse selon laquelle il appartenait au législateur de trancher les conflits de compétence en dernière instance était devenue indéfendable. Ce sentiment s'expliquait par le fait que le modèle étatique conçu ne connaissait aucune hiérarchie des normes en vertu de laquelle, le législateur national aurait eu, le cas échéant, prééminence par rapport aux conseils. En outre, on n'était plus disposé à accorder aux chambres législatives le pouvoir d'annuler les arrêts de la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat et les arrêts de la Cour de cassation. Ce système était une violation flagrante du principe de la séparation des pouvoirs et était du reste contraire à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui dispose que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial.

C'est ainsi qu'est née l'idée de créer une Cour d'arbitrage. Celle-ci est formulée pour la première fois dans le pacte communautaire du 24 mai 1977, annexé à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977 et communément dénommé « pacte d'Egmont ».

In november 1987 was de regering van oordeel dat er reden was om in de herzieningsverklaring van de Grondwet te voorzien in de invoeging van een hoofdstuk IIIbis in Titel III, betreffende de instelling die belast zou zijn met het regelen van conflicten tussen de normen van de drie wetgevende machten. Het regeerakkoord van mei 1980 stipuleerde dat voor de regeling van de bevoegdheidsconflicten een Arbitragehof zou worden opgericht dat de verschillende normen aan de grondwettelijke en institutionele bepalingen betreffende de bevoegdheidsverdeling zou mogen toetsen. De regering Martens III diende op 21 mei 1980 bij de Senaat een voorstel in om het bestaan van het Arbitragehof in een nieuw artikel 107bis van de Grondwet op te nemen. Rekening houdend met de opmerkingen van de Raad van State kwam er een nieuw voorstel dat in de Kamer werd neergelegd. Nu werd er echter voorzien in een invoeging van een artikel 106 van de Grondwet dat na onderzoek door de Kamer van volksvertegenwoordigers uit het hoofdstuk « Rechterlijke macht » werd gelicht en ondergebracht in een nieuw hoofdstuk « De voorkoming en regeling van conflicten » en dit door toevoeging van een nieuw artikel 107ter van de Grondwet.

Er werd eveneens geopteerd voor de naam « Arbitragehof » in plaats van « Conflictenhof ».

Een echte doorbraak kwam er pas in 1988. Toen werd ingevolge de overgedragen onderwijsbevoegdheid naar de Gemeenschappen de bevoegdheid van het Arbitragehof niet enkel uitgebreid maar werd bovendien de toegang tot het Hof verruimd. Ook toen werden er tegenstrijdige standpunten ingenomen. Voor de enen was het nog niet het geschikte moment om een Grondwettelijk Hof op te richten en dienden de bevoegdheden dan ook tot een minimum herleid te blijven. Anderen daarentegen waren voorstander van een quasi volwaardig Grondwettelijk Hof waarvan het toetsingsrecht zou verleend worden voor de artikelen 6, 6bis, 17, 23 en het geheel van titel II van de Grondwet.

Het uit de bus gekomen compromis verleende het Hof uitsluitend toetsingsrecht over de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet met dien verstande dat een wet, aangenomen met een meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, de bevoegdheid van het Hof nog zou kunnen uitbreiden tot andere artikelen van de Grondwet (artikel 107ter, § 2, tweede lid, 3° van de Grondwet).

De realisering van het Sint-Michielsakkoord en de ingewikkelde staatsconstructie die eruit voortvloeit alsmede de ervaring die leert dat de Grondwetgever om zijn politieke doelstelling te realiseren, te vaak nieuwe bepalingen in de Grondwet inlast die of in strijd zijn met bestaande artikelen of deze laatste op een impliciete manier wijzigen, maakt dat de oprichting van een reëel Grondwettelijk Hof dat toetsings-

En novembre 1987, le gouvernement a estimé qu'il y avait lieu de prévoir, dans la déclaration de révision de la Constitution, l'insertion dans le Titre III d'un chapitre IIIbis relatif à l'institution qui serait chargée du règlement des conflits entre les normes des trois pouvoirs législatifs. L'accord de gouvernement de mai 1980 stipulait qu'il serait créé, pour le règlement des conflits de compétences, une Cour d'arbitrage qui pourrait contrôler la conformité des différentes normes aux dispositions constitutionnelles et institutionnelles relatives au partage des compétences. Le 21 mai 1980, le gouvernement Martens III a déposé, au Sénat, une proposition visant à insérer dans la Constitution un nouvel article 107bis concrétisant la création de la Cour d'arbitrage. Compte tenu des observations formulées par le Conseil d'Etat, une nouvelle proposition a été élaborée et déposée cette fois à la Chambre. Cette proposition tendait à insérer un article 106 dans la Constitution, article qui, au terme de l'examen par la Chambre des représentants, a été transféré du chapitre « Du pouvoir judiciaire » au nouveau chapitre « Prévention et règlement de conflits », et ce par l'insertion d'un nouvel article 107ter dans la Constitution.

La préférence a également été donnée à la dénomination « Cour d'arbitrage » plutôt qu'à « Cour des conflits ».

Il fallut attendre 1988 pour que soit franchie une étape décisive. C'est à ce moment, en effet, qu'à la suite du transfert des compétences en matière d'enseignement aux communautés, non seulement la compétence de la Cour d'arbitrage a été élargie, mais, en outre, les possibilités de recourir à cette instance ont été étendues. A ce moment aussi, des thèses divergentes furent défendues. Pour les uns, ce n'était pas encore le moment de créer une Cour constitutionnelle et les compétences de la Cour d'arbitrage devaient donc être aussi limitées que possible. D'autres, en revanche, étaient favorables à la création d'une cour ayant quasi tous les attributs d'une Cour constitutionnelle, qui serait habilitée à contrôler la conformité des normes avec les articles 6, 6bis, 17 et 23 ainsi qu'avec toutes les dispositions du titre II de la Constitution.

Le compromis qui s'imposa finalement n'accorda à la Cour que le droit de contrôler la conformité des normes avec les articles 6, 6bis et 17 de la Constitution, étant entendu qu'une loi adoptée avec une majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, pourrait élargir la compétence de la Cour à d'autres articles de la Constitution (article 107ter, § 2, deuxième alinéa, 3°, de la Constitution).

La mise en œuvre de l'Accord de la Saint-Michel et la construction institutionnelle complexe qui en résultera, ainsi que l'expérience qui nous apprend que, pour réaliser ses objectifs politiques, le Constituant n'insère que trop fréquemment dans la Constitution de nouvelles dispositions qui sont en contradiction avec des articles existants ou modifient ces derniers de manière implicite, rendent plus que nécessaire la

recht krijgt over alle artikelen van de Grondwet meer dan een noodzaak is. De huidige situatie maakt dat de Belgische burger te zeer gebukt gaat onder de « tirannie van de meerderheid ». Het in het leven roepen van een opperste gerechtshof kan dus verhinderen dat een meerderheid altijd gelooft dat ze het bij het rechte eind heeft, gewoon omdat ze de meerderheid is.

Eveneens dient dit Hof bij de grondwetsherziening een adviserende bevoegdheid te verkrijgen over de ontwerpen of voorstellen tot herziening van de Grondwet. Een gelijkaardige regeling is eveneens in Italië aanwezig.

P. DEWAEEL

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van artikel 107^{ter} van de Grondwet.

5 mei 1993.

P. DEWAEEL

création d'une vraie Cour constitutionnelle dotée du droit de contrôler la constitutionnalité de tous les articles de la Constitution. La situation actuelle est telle que le citoyen belge ploie trop sous le joug de la « tyrannie de la majorité ». La création d'une Cour suprême pourrait dès lors empêcher qu'une majorité croie toujours agir au mieux pour la raison qu'elle est la majorité.

Cette cour doit également être dotée d'une compétence d'avis pour tous les projets ou proposition de révision de la Constitution. Un système analogue existe également en Italie.

PROPOSITION DE DECLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 107^{ter} de la Constitution.

5 mai 1993.