

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1973-1974.

12 DECEMBER 1973

WETSVOORSTEL

tot instelling
van een Grondwettelijk Hof.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Een gebeurtenis in het kader van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap enerzijds en een intense en recente leerstellige beweging anderzijds hebben onze medeburgers ernstig bezorgd gemaakt over de toetsing van de wetten en decreten aan de Grondwet.

Het vraagstuk van die toetsing was gedurende lange tijd een schools probleem, dat schijnbaar weinig praktisch nut had. Het vraagstuk van de eventuele oprichting van een Raad van State is trouwens ook lang een schools probleem geweest.

Tegen de voorstanders van het ene zowel als van het andere werd trouwens hetzelfde argument van ongrondwettigheid aangevoerd. De Raad van State werd evenwel ingesteld zonder dat daar een grondwetsherziening mee gepaard ging.

Wij zijn de mening toegedaan dat de kwestie van de instelling van een grondwettelijk hof opnieuw aan de orde kan en moet worden gesteld: niet slechts de publiekrechtelijke theorieën, doch vooral de feiten stuwen ons onomkeerbaar in die richting.

Uit een louter formeel oogpunt ware het wellicht verkieslijk de invoering van een systeem ter vrijwaring van de grondwettelijke regel aan een Constituanten voor te leggen. Wij hebben getracht zulks te doen door een voorstel uit te werken dat de fundamentele vrijheden van de burger, omgewerkt en aangevuld, wil beschermen door de instelling van een beroep op de rechtbank (Stuk Kamer nr. 762/1 van de zitting 1970-1971).

Zoals men weet is de herziening van titel II niet tot een goed einde gebracht wegens de ontbinding van de Kamers. Sindsdien heeft geen van beide Kamers nog constitutionele bevoegdheid.

Dit wetsvoorstel neemt hetzelfde plan opnieuw ter hand binnen dezelfde perken: ofschoon het theoretisch geraden is de bevoegdheden van de diverse machten constitutioneel te toetsen, lijkt die controle voor de gewone wetgever slechts mogelijk te zijn in zover de schending van de bevoegdheidsregels afbreuk doet aan een recht of een belang van een onderdaan.

Chambre des Représentants

SESSION 1973-1974.

12 DÉCEMBRE 1973

PROPOSITION DE LOI

portant création
d'une Cour constitutionnelle.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Un événement dont le Conseil culturel de la communauté culturelle néerlandaise fut le théâtre, d'une part, un mouvement doctrinal intense et récent, d'autre part, ont mis au premier plan des préoccupations de nos concitoyens la question du contrôle de la constitutionnalité des lois et des décrets.

Le problème de ce contrôle resta longtemps une question d'école et en apparence de peu d'intérêt pratique. Le problème de la création éventuelle d'un Conseil d'Etat fut d'ailleurs pendant longtemps également une question d'école.

Aux partisans de l'un et de l'autre, on proposa d'ailleurs le même argument d'inconstitutionnalité. Cependant, le Conseil d'Etat fut institué sans aucune révision de la Constitution.

Nous estimons donc que l'on peut, et que l'on doit reprendre la question de la création d'une juridiction constitutionnelle: les faits, plus encore que la théorie du droit public, y poussent inexorablement.

Il eut sans doute été préférable, d'un point de vue purement formel, de soumettre la création d'un système de garantie de la règle constitutionnelle à une Constituante. Nous avons tenté de le faire en élaborant une proposition qui tendait à protéger les libertés fondamentales du citoyen, dûment refondues et complétées, en établissant un recours juridictionnel (Doc. Chambre n° 762/1 de la session de 1970-1971).

On sait que la révision du titre II n'a pu aboutir par suite de la dissolution des Chambres. Depuis lors, aucune des Chambres n'a plus eu la compétence constitutionnelle.

Cette proposition de loi reprend le même dessein et dans les mêmes limites: si théoriquement, il y a lieu de prévoir un contrôle constitutionnel des compétences des divers pouvoirs, pratiquement ce contrôle ne paraît possible au législateur ordinaire que dans la mesure où la violation des règles de compétence entraîne la lésion d'un droit ou d'un intérêt d'un citoyen.

Toetsing aan de Grondwet van wetten en decreten naar Belgisch recht.

Het heeft voortaan niet veel zin meer het gehele probleem opnieuw te schetsen: de materie werd immers volkomen vernieuwd door een reeks merkwaaardige rapporten, die tijdens de « Journées juridiques Jean Dabin » onder de titel « Actualité du contrôle juridictionnel des lois » (Bibliotheek van de Rechtsfaculteit van de U. C. L., 1973) aan dit onderwerp werden gewijd.

Wij menen dat kan worden volstaan met een verwijzing naar de krachtlijnen van het belangrijke rapport van de professoren P. De Visscher en F. Delpérée « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique ».

In een woord vooraf gaan de auteurs van twee fundamentele kenmerken na van de Grondwet: het is een overeenkomst tot beëindiging van de interne geschillen en een tuchtreglement. Uit die premissen kan worden afgeleid dat de oprichting van een grondwettelijk hof « in uiteenlopende behoeften tracht te voorzien: enerzijds conflicten tussen de verschillende machten te vermijden en de vrijheden te bevorderen, anderzijds te zorgen voor de stevigheid van het staatsbestel en de samenhang van de wetten ».

De Belgische Grondwet is een strakke grondwet. Voor de herziening is een speciale procedure nodig. Daaruit blijkt duidelijk dat de grondwet niet alleen verschillend is van de gewone wet, maar vooral dat zij op een hoger niveau staat.

Dit laatste is echter louter theoretisch, aangezien er geen georganiseerde sanctie is om de superioriteit van de grondwet op de gewone wet te doen eerbiedigen.

De auteurs hebben zich afgevraagd welke de middelen zijn tot zelfbeperking van de wetgevende macht. Gedurende lange tijd immers kon met die middelen worden volstaan en het probleem van de toetsing der wetten vertoonde maar weinig praktisch belang. Doch die middelen zijn, het ene na het andere, inefficiënt geworden: zo b.v. het principe van de scheiding der machten, de bevoegdheid van het Staatshoofd om de afkondiging van een wet te weigeren en ten slotte zelfs het tweekamerstelsel.

Die middelen waren wellicht beter dan een toezicht door de rechtbanken, want er werd een al te bruuske reactie vermeden: « Elk van die middelen droeg er op zijn manier toe bij om de initiatieven in te dijken van een grondwettelijke macht, die geneigd mocht zijn haar bevoegdheden te buiten te gaan ». Maar ingevolge de aftakeling van die middelen heeft de wetgevende macht volkomen vrijheid van handelen gekregen.

Het probleem heeft ook nog een ander aspect, nl. de bescherming van onze grondrechten. Zoals bekend werd op het stuk van de bescherming van de rechten van de mens heel wat vooruitgang geboekt in het internationale recht en zulks vormt een gelukkige aanvulling van onze Grondwet. Voor zover onze vrijheden zowel door de Grondwet als door het internationaal recht beschermd worden, is de vrijwaring ervan aanzienlijk verbeterd en zulks komt neer op een toetsing van onze wetten door de gewone rechtbanken.

Het rapport van de heren De Visscher en Delpérée werd weliswaar opgesteld vlak na de goedkeuring van artikel 59bis, dat een nieuwe rechtsbron, namelijk het decreet, in het leven heeft geroepen.

Maar de auteurs konden natuurlijk niet vermoeden dat de uitoefening van die macht tot de afkondiging van het decreet van september 1973 zou leiden.

Doch reeds vanaf dat ogenblik maakten de juristen zich zorgen over de moeilijkheden die zouden rijzen naar aanleiding van de interpretatie van de nieuwe grondwettelijke teksten.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois et décrets en droit belge.

Il est dorénavant de peu d'intérêt de reprendre l'ensemble du problème: celui-ci a été en effet totalement renouvelé par une série de rapports remarquables consacrés à ce sujet lors des journées juridiques Jean Dabin, et publiés sous le titre: « Actualité ou contrôle juridictionnel des lois » (Biblioth. de la Faculté de Droit de l'U. C. L. 1973).

Il suffira, selon nous, de suivre les lignes de force de l'important rapport dû aux professeurs P. De Visscher et F. Delpérée intitulé: « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique ».

Les auteurs dégagent en préambule la double nature d'une Constitution: un traité d'armistice et une règle de discipline. De cette double prémisse résulte que la création d'une juridiction constitutionnelle « cherche à répondre à ses besoins distincts: d'une part, veiller à la pacification des pouvoirs et à la promotion des libertés et, d'autre part, assurer la solidité des structures et la cohérence des lois de l'Etat ».

On sait que la Constitution belge est une constitution du type rigide c'est-à-dire que sa révision est soumise à une procédure spéciale: ceci met en lumière que la loi constitutionnelle est non seulement différente de la loi ordinaire, mais surtout qu'elle lui est supérieure.

Cependant, cette suprématie devient purement théorique du fait de l'absence de toute sanction organisée de nature à faire respecter la supériorité.

Les auteurs se sont penchés sur les mécanismes d'autolimitation du pouvoir législatif. Pendant longtemps, en effet, ces procédés ont suffi et le problème du contrôle des lois n'avait que peu d'intérêt pratique. Ces mécanismes ont néanmoins perdu l'un après l'autre leur force: il en a été ainsi de la séparation des pouvoirs, du pouvoir du chef de l'Etat de refuser la promulgation et enfin du bicaméralisme lui-même.

Ces mécanismes étaient peut-être supérieurs à un contrôle juridictionnel puisqu'ils évitaient un coup d'arrêt trop brusque: « ils contribuaient chacun de leur côté et à leur façon, à limiter les entreprises d'un pouvoir qui aurait tenté de sortir de ses attributions », mais le déclin de ces mécanismes a laissé le champ libre au pouvoir législatif.

Le problème apparaît aussi sous l'aspect de la défense de nos droits essentiels. Tout le monde sait que le progrès du droit international de protection des droits de l'homme a heureusement complété notre constitution. Nos libertés, dans la mesure où elles sont protégées en même temps par la Constitution et par le droit international, jouissent d'une protection considérablement renforcée, qui aboutit à un contrôle de nos lois par les tribunaux ordinaires.

Le rapport de MM. De Visscher et Delpérée fut sans doute établi au lendemain de l'adoption de l'article 59bis qui créait une nouvelle source de droit: le décret.

Certes, les auteurs du rapport ne pouvaient aller jusqu'à deviner que l'exercice de ce pouvoir allait aboutir à la promulgation du décret de septembre 1973.

Cependant dès ce moment, les juristes étaient préoccupés des difficultés d'interprétation que soulevaient les nouveaux textes constitutionnels.

In dat verband bleek voorts dat de aard van de nieuwe Staat — welke die ook mocht zijn : prefederaal, geregionaliseerd of zelfs federaal — de oprichting van een grondwettelijk hof noodzakelijk maakte.

Om praktische redenen en om te voorkomen dat men ons zou verwijten dat ons voorstel ongrondwettelijk is, wensen wij hier niet verder in te gaan op de noodzaak om een grondwettelijk hof op te richten. Daarvoor is immers een herziening van de Grondwet nodig. Een dergelijke herziening is echter niet nodig voor de instelling van een nieuwe waarborg ten behoeve van de burgers wier grondwettelijke rechten bedreigd of geschonden zijn.

In die geest hebben wij ons laten leiden door de regeling omschreven in artikel 177 van het Verdrag van Rome.

De toetsing aan de Grondwet naar vergelijkend recht.

Ons land kon er lange tijd prat op gaan de meest liberale Grondwet te hebben.

Gelet op de werkelijke bescherming van de in de Grondwet bepaalde waarborgen lijkt dit voordeel verdwenen te zijn of althans in grote mate beperkt.

Daartoe volstaat het een blik te werpen op wat elders gebeurt.

Aan het actuele onderwerp van de controle der wetten door de rechtbanken werd een aantal merkwaardige studies gewijd.

Onder die rapporten vermelden wij slechts die welke betrekking hebben op de Verenigde Staten (Tunc), de Bondsrepubliek Duitsland (Friesenbahn), Frankrijk (Eisenman, een specialist vanaf het eerste uur) en Italië (Roerssen de Camerata).

Een politiek bezwaar.

De controle van de wetten door de rechtbanken roept onmiddellijk het gevaar op dat destijds door professor Edouard Lambert werd omschreven als « de regering van de rechters ».

Die vrees kon misschien verantwoord zijn toen het parlementarisme zijn hoogste bloei had bereikt, doch die tijd is voorbij en de toestand is geëvolueerd in de zin van een overwicht van de uitvoerende macht.

Niettemin is het denkbaar dat de controle op de grondwettelijkheid van de wetten van haar eigenlijk doel, namelijk de bescherming van de ingezetenen, wordt afgewend en tot een instrument van sociaal conservatisme wordt omgebogen.

Het probleem is door onze gezaghebbende confrater Mr. M. Gregoire behandeld. In een artikel « Zal de grondwetsherziening slagen? » schreef hij (in de krant « Le Soir » van 15 juni 1964) : « Ingeval de gewone of administratieve rechtscollèges een wet ongrondwettelijk verklaard hebben, zou het gemakkelijk zijn te bepalen dat het geschil op verzoek ofwel van de Regering of van één der Kamers die zich met de gewone meerderheid uitsprekt, aan een referendum wordt onderworpen ».

Aangezien wij de enkeling willen beschermen, zou in laatste instantie een beroep op een democratische instelling als het referendum immers de juiste oplossing bieden.

Wij hebben de praktische redenen uiteengezet waarom wij de juridictionele controle op de wetten en decreten tot die wetten en decreten beperken welke de fundamentele rechten van de onderdanen schenden.

Wij hadden gedacht dat de controle door het Hof van Cassatie alleen voldoende zou zijn.

A cet égard également, il apparaissait que la nature du nouvel Etat : préfédéral, régionalisé ou même fédéral imposait la création d'une Cour constitutionnelle.

Pour des raisons d'ordre pratique et pour éviter le reproche d'inconstitutionnalité, nous ne reprenons pas cet aspect d'une cour constitutionnelle : elle impliquerait une révision de la Constitution, ce que n'exige pas l'instauration d'une garantie nouvelle en faveur du citoyen, lorsque ses droits constitutionnels sont en danger ou violés.

C'est dans cet esprit également que nous nous inspirons du système prévu par l'article 177 du Traité de Rome.

La juridiction constitutionnelle en droit comparé.

La Belgique a pu se vanter longtemps de disposer de la Constitution la plus libérale.

Cet avantage, compte tenu de la protection effective des garanties de la Constitution, paraît avoir disparu ou s'être restreint dangereusement.

Il suffit à cet égard de regarder autour de soi.

Le volume consacré à l'actualité du contrôle juridictionnel des lois contient à cet égard un ensemble d'études remarquable.

On y trouvera des rapports traitant des Etats-Unis (Tunc), de la République fédérale allemande (Friesenbahn), de la France (Eisenman, un spécialiste de la première heure) et de l'Italie (Roerssen de Camerata), pour n'en citer que quelques-uns.

Une objection d'ordre politique.

Le contrôle juridictionnel des lois fait surgir immédiatement le spectre de ce que le professeur Edouard Lambert qualifia jadis de « gouvernement des juges ».

La crainte pouvait peut-être se concevoir dans le cadre d'un parlementarisme triomphant; ce temps est dépassé et l'évolution s'est faite dans le sens du renforcement du pouvoir exécutif.

Il ne reste pas moins qu'il pourrait se concevoir qu'un contrôle constitutionnel soit détourné de sa finalité de protection du citoyen pour devenir un instrument de conservatisme social.

Le problème a été traité par notre éminent confrère M^e M. Grégoire. Ce dernier écrivait dans un article intitulé prophétiquement « Ratera-t-on la révision constitutionnelle? » (paru dans le journal « Le Soir » du 15 juillet 1964) : « Au cas où les juridictions ordinaires ou administratives auraient déclaré une loi inconstitutionnelle, il serait facile de prévoir qu'à l'invitation soit du Gouvernement, soit d'une des Chambres statuant à la majorité simple, la controverse serait soumise au referendum. »

Notre objectif étant ici de protéger le citoyen, le recours suprême à une institution démocratique telle que le referendum, serait en effet la juste solution.

Nous avons donné les raisons pratiques qui nous font limiter l'intervention du contrôle juridictionnel des lois et des décrets aux lois et décrets violant les droits fondamentaux des citoyens.

Nous avons cru pouvoir nous limiter à un contrôle par la seule Cour de cassation.

De risico's van een geschil dat aan de cultuurraden te wijten is, moeten worden gevoegd bij die welke aan het Parlement zelf toe te schrijven zijn; derhalve moesten wij wel denken aan de oprichting van een zelfstandig hof.

Trouwens, wij suggereren slechts het embryo van een statuut voor een grondwettelijk hof; als het beginsel ervan eenmaal is aangenomen, kunnen de regels voor het organiseren van beroep en procedure onder de ogen worden gezien.

Ziedaar de regelen die wij in dit wetsvoorstel aanbieden.

WETSVOORSTEL

Artikel 1.

Er wordt een Grondwettelijk Hof opgericht, waarvan de zetel te Brussel is gevestigd.

Art. 2.

Het Hof is bevoegd om de grondwettelijkheid van de wetten en van de decreten van de cultuurgemeenschappen te onderzoeken. Een aangelegenheid wordt bij het Hof aanhangig gemaakt door de hoven en rechtbanken van de rechterlijke of van de administratieve orde.

Art. 3.

In geval van ongrondwettelijkheid vernietigt het Hof de wet of het decreet geheel of gedeeltelijk en geeft daar kennis van aan de Kamers indien het een wet en aan de Kamers en de Cultuurraden indien het een decreet betreft.

Art. 4.

De excepties van ongrondwettelijkheid kunnen worden opgeworpen door elke betrokken partij bij wijze van prejudiciële kwestie. De rechtbanken mogen het middel ambtshalve opwerpen.

De rechtbank schorts de procedure en zendt de vraag binnen een termijn van acht dagen over aan het Grondwettelijk Hof.

Art. 5.

Het Hof is samengesteld uit acht leden die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat, elk voor de helft, worden verkozen.

De verkiezing geschiedt uit een lijst van 16 enerzijds door het Hof van Cassatie en anderzijds door de Raad van State voorgedragen leden.

Voor het Hof kunnen slechts verkozen worden de leden van de gewone zowel als van de administratieve rechtbanken, de professoren in de rechten en de leden van de balie met ten minste tien jaar praktijk.

Inzake de taalrol is het Hof paritair samengesteld.

Bij de eerste verkiezing van de leden van het Hof wordt één derde van de zetels uitsluitend toegewezen door de leden van de op dat ogenblik tot de oppositie tegen de regering behorende leden.

Les risques de conflits résultant du fait des conseils culturels s'ajoutant à ceux résultant du fait du Parlement lui-même nous ont amené à croire à la nécessité de la création d'une cour autonome.

Nous ne présentons d'ailleurs que l'embryon de statut d'une Cour constitutionnelle : le principe accepté, bien des modalités peuvent être envisagées pour organiser les recours et la procédure.

Telle est la solution proposée par la présente proposition de loi.

M. PIRON.

PROPOSITION DE LOI

Article 1.

Une Cour constitutionnelle est instituée, dont le siège est établi à Bruxelles.

Art. 2.

La Cour est compétente pour vérifier la constitutionnalité des lois et des décrets des communautés culturelles. Elle est saisie par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.

Art. 3.

En cas d'inconstitutionnalité, la Cour annule la loi ou le décret, en totalité ou en partie, en donne connaissance aux Chambres, s'il s'agit d'une loi, aux Chambres et aux Conseils culturels, s'il s'agit d'un décret.

Art. 4.

Les exceptions d'inconstitutionnalité sont soulevées par toute partie intéressée à titre de question préjudicielle. Les juridictions peuvent soulever le moyen d'office.

Le tribunal suspend la procédure et transmet dans un délai de huit jours la question à la Cour constitutionnelle.

Art. 5.

Le Cour est composée de huit membres élus par la Chambre des Représentants et par le Sénat, à concurrence de moitié.

L'élection se fait sur une liste de 16 membres présentée par la Cour de Cassation, d'une part, et par le Conseil d'Etat, d'autre part.

Sont seuls éligibles à la Cour, les membres des juridictions tant judiciaires qu'administratives, les professeurs de droit et les membres des barreaux ayant dix ans d'activité professionnelle au minimum.

La Cour est composée paritairément au point de vue linguistique.

A la première élection des membres de la Cour, un tiers des sièges sera pourvu par les seuls suffrages de l'opposition au gouvernement en fonction.

Art. 6.

De Koning voert deze wet uit, na voorlegging van zijn ontwerp van organiek besluit aan de verenigde Commissies voor de Justitie en de Binnenlandse Zaken van de Senaat en van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

29 oktober 1973.

Art. 6.

Le Roi exécute la présente loi, après avoir soumis son projet d'arrêté organique aux commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur du Sénat et de la Chambre des Représentants.

29 octobre 1973.

M. PIRON,
R. GILLET.
