

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

17 JANVIER 1991

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

**modifiant la loi spéciale du
6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
LA REVISION DE LA CONSTITUTION, DES
REFORMES INSTITUTIONNELLES ET DU
REGLEMENT DES CONFLITS (1)

PAR
M. MAYEUR

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné cette proposition de loi spéciale au cours de ses réunions du 20 novembre et 18 décembre 1990.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Bourgeois, Breyné,
Hermans, Moors, Uytendaele,
Van Rompuy.

P.S. MM. Charlier (G.), De Raet,
Eerdeken, Happart, Mot-
tard, Mme Onkelinx.

S.P. MM. Chevalier, Lisabeth,
Vandenbroucke, Van der
Maelen.

P.V.V. MM. Cortois, Denys, Mme
Neyts-Uyttebroeck.

P.R.L. MM. Ducarme, Gol, Michel
(L.).

P.S.C. MM. Antoine, Gehlen.

V.U. MM. Candries, Coveliers.

Ecolo/ M. Simons.
Agalev

B. — Suppléants :

MM. Ansoms, Bosmans (F.), Bos-
mans (J.), Dhoore, Mme Merckx-
Van Goeij, MM. Van Parys, Van
Peel.

MM. Biefnot, Donfut, Féaux,
Mayer, Tomas, N., N.

M. Dielens, Mme Duroi-Van-
helfmont, MM. Hancké, Vanvel-
hoven, Willockx.

MM. Beysen, De Croo, Flamant,
Verhofstadt.

MM. De Decker, Draps, Knoops,
Kubla.

MM. Laurent, Lebrun, Michel (J.).

MM. Anciaux, Van Grembergen,
Vanhorenbeek.

M. Geysels, Mme Vogels.

Voir :

- 1109 - 89 / 90 :

— N° 1 : Proposition de loi spéciale de M. Lagasse.

— N° 2 : Amendements.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

17 JANUARI 1991

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot wijziging van de bijzondere wet
van 6 januari 1989 op het Arbitragehof**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET, DE
INSTITUTIONELE HERVORMINGEN EN DE
REGELING VAN CONFLICTEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER MAYEUR

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft het onderhavige voorstel van bijzondere wet onderzocht tijdens de vergaderingen van 20 november en 18 december 1990.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Bourgeois, Breyné,
Hermans, Moors, Uytendaele,
Van Rompuy.

P.S. HH. Charlier (G.), De Raet,
Eerdeken, Happart, Mot-
tard, Mevr. Onkelinx.

S.P. HH. Chevalier, Lisabeth,
Vandenbroucke, Van der
Maelen.

P.V.V. HH. Cortois, Denys, Mevr.
Neyts-Uyttebroeck.

P.R.L. HH. Ducarme, Gol, Michel
(L.).

P.S.C. HH. Antoine, Gehlen.

V.U. HH. Candries, Coveliers.

Ecolo/ H. Simons.
Agalev

B. — Plaatsvervangers :

HH. Ansoms, Bosmans (F.), Bos-
mans (J.), Dhoore, Mevr. Merckx-
Van Goeij, HH. Van Parys, Van Peel.

HH. Biefnot, Donfut, Féaux,
Mayer, Tomas, N., N.

H. Dielens, Mevr. Duroi-Van-
helfmont, HH. Hancké, Vanvel-
hoven, Willockx.

HH. Beysen, De Croo, Flamant,
Verhofstadt.

HH. De Decker, Draps, Knoops,
Kubla.

HH. Laurent, Lebrun, Michel (J.).

HH. Anciaux, Van Grembergen,
Vanhorenbeek.

H. Geysels, Mevr. Vogels.

Zie :

- 1109 - 89 / 90 :

— N° 1 : Voorstel van bijzondere wet van de heer Lagasse.

— N° 2 : Amendementen.

EXPOSE INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION

L'auteur de la proposition souligne que la Cour d'arbitrage est une institution qui, bien qu'assez récente, répond à une attente exprimée depuis plusieurs dizaines d'années déjà. Les fondements de la Cour d'arbitrage ont été jetés lors de la révision de la Constitution de 1980, mais les contours de cette institution avaient déjà été esquissés dans le cadre du Pacte d'Egmont.

Dans un contexte politique où les références à l'Etat de droit sont de plus en plus fréquentes, la Cour apparaît comme novatrice non seulement en raison de son style et de sa procédure, mais également en raison des principes créatifs qu'elle manie en matière d'interprétation.

A l'origine, les attributions de la Cour se limitaient aux problèmes de répartition de compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions. Il fut décidé de franchir un nouveau pas il y a environ trois ans, époque où la constituante fut chargée d'étendre les compétences de la Cour d'arbitrage et d'en élargir la saisine.

Toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt peut désormais saisir la Cour d'arbitrage et celle-ci est désormais habilitée à vérifier la conformité des lois et décrets avec les articles 6, *6bis* et 17 de la Constitution (cette liste pourrait d'ailleurs être complétée par le législateur spécial).

Cette extension de compétence explique l'intérêt accru des pouvoirs publics et des citoyens pour cette institution, qui a été saisie d'un nombre considérable d'affaires. Dans le même temps, la Cour s'est vue toutefois de plus en plus souvent contrainte d'établir si des lois et décrets respectaient des droits et libertés autres que ceux visés aux articles 6, *6bis* et 17 de la Constitution. La Cour estimait en effet que les principes d'égalité et de non-discrimination qu'énoncent les articles 6 et *6bis* se combinent aux règles constitutionnelles protectrices des droits et des libertés. Dans un récent arrêt, la Cour a posé de la façon la plus nette que la règle constitutionnelle de non-discrimination (article *6bis* de la Constitution) est applicable à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés reconnues aux Belges.

Vu la controverse qui est née en ce qui concerne l'application exacte de la compétence « indirecte » de la Cour d'arbitrage, vu la confiance croissante dont jouit la Cour et vu la corrélation entre les articles 6 et *6bis*, d'une part, et les autres articles de la Constitution relatifs aux droits et aux libertés, de l'autre, le temps est à présent venu d'étendre la compétence de la Cour aux autres articles de la Constitution relatifs aux droits et aux libertés (à savoir, les articles 4 à 24 de la Constitution).

INLEIDING VAN DE AUTEUR VAN HET VOORSTEL

De auteur van het voorstel onderstreept dat het Arbitragehof een vrij recente instelling is, die evenwel tegemoet komt aan een verwachting die al decennia lang wordt gekoesterd. De grondslagen van het Arbitragehof werden tijdens de Grondwetsherziening van 1980 gelegd, maar waren voordien reeds geformuleerd in het kader van het zogenaamde Egmontpact.

In een politieke context waarin steeds vaker wordt gerefereerd aan de « rechtsstaat », is het Hof niet alleen vernieuwend wegens zijn stijl en procedure, maar ook wegens zijn creatieve interpretatieprincipes.

Oorspronkelijk was de bevoegdheid van het Hof beperkt tot de problemen van bevoegdheidsverdeling tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten. Zowat drie jaar geleden besloot men verder te gaan. De constituante werd ermee belast de bevoegdheid van het Arbitragehof uit te breiden en de rechtstoegang tot het Hof te verruimen.

De uitbreiding kreeg gestalte in de bijzondere wet van 6 januari 1989 : iedere natuurlijke of rechtspersoon die doet blijken van een belang kan voortaan een zaak aanhangig maken, en het Hof wordt bevoegd om wetten en decreten te toetsen aan de artikelen 6, *6bis* en 17 van de Grondwet (een lijst die overigens door de bijzondere wetgever kan worden verlengd).

De voornoemde uitbreiding heeft tot een veel grotere belangstelling geleid vanwege de overheid en vooral vanwege de burgers, die een groot aantal zaken aanhangig maakten. Tegelijkertijd zag het Hof zich echter ook steeds vaker genoopt om wetten en decreten te toetsen aan andere rechten en vrijheden dan die bedoeld in de artikelen 6, *6bis* en 17 van de Grondwet. Het Hof was immers de mening toegedaan dat de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie die in de artikelen 6 en *6bis* zijn vervat, samenhangen met de grondwettelijke bepalingen die de rechten en vrijheden beschermen. In een recent arrest heeft het Hof nog duidelijk gesteld dat de grondwettelijke regel van niet-discriminatie (*6bis* van de Grondwet) van toepassing is ten aanzien van alle rechten en vrijheden die aan de Belgen zijn toegekend.

Gezien de controversen die zijn gerezen met betrekking tot de exacte toepassing van die « indirecte » bevoegdheid van het Arbitragehof, gezien het groeiende vertrouwen dat het Hof geniet en gezien de samenhang tussen enerzijds de artikelen 6 en *6bis* en anderzijds de andere Grondwetsartikelen betreffende de rechten en vrijheden, is de tijd nu rijp om de bevoegdheid van het Hof uit te breiden tot alle Grondwetsartikelen betreffende de rechten en vrijheden (met andere woorden 4 tot 24 van de Grondwet).

DISCUSSION GENERALE

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes Institutionnelles souligne que les compétences de la Cour d'arbitrage se sont trouvées considérablement élargies par la modification de l'article 107ter de la Constitution et par la loi spéciale du 6 janvier 1989.

La Cour peut désormais vérifier non seulement le respect des règles répartitrices de compétences, mais encore des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution relatifs respectivement aux principes d'égalité, de non-discrimination et aux droits en matière d'enseignement.

Les arrêts rendus par la Cour sur la base des nouvelles compétences démontrent que la Cour a gagné énormément en importance.

Bien que l'article 107ter de la Constitution permette d'élargir davantage les compétences de la Cour par la voie d'une loi spéciale, le Gouvernement estime qu'un tel élargissement n'est pas indiqué à l'heure actuelle, pour les raisons suivantes :

1. Les compétences actuellement attribuées à la Cour résultent d'un compromis équilibré intervenu, au moment de la formation du Gouvernement, entre les partisans d'une Cour constitutionnelle et les adversaires d'un contrôle judiciaire de la constitutionnalité.

2. Au moment de la discussion consacrée au nouvel article 107ter de la Constitution et à la loi spéciale du 6 janvier 1989 le Vice-Premier Ministre Dehaene a déjà défendu la thèse qu'une extension éventuelle des compétences de la Cour d'arbitrage aux autres articles du Titre II de la Constitution relatif aux Belges et à leurs droits devrait être précédée d'une révision de ce titre. La formulation des droits garantis aux articles de ce titre devrait, en effet, être actualisée à la lumière de traités internationaux plus récents sur les droits et libertés fondamentaux. En outre, il ne faut pas perdre de vue que le Constituant de 1831 n'a pas défini les droits et libertés en vue d'un contrôle par une Cour constitutionnelle. Une rédéfinition est dès lors indiquée avant d'élargir les compétences de la Cour.

3. Enfin, le Gouvernement estime qu'il est préférable que la Cour d'arbitrage ait l'occasion de mettre en œuvre la récente extension importante de ses compétences.

Au vu de l'expérience acquise, il pourra être apprécié ultérieurement s'il est souhaitable de poursuivre la transformation de la Cour d'arbitrage en Cour constitutionnelle.

*
* *

L'auteur de la proposition prend acte de l'avis du Gouvernement, qui estime que le contrôle direct par la Cour d'Arbitrage du respect de tous les articles du

ALGEMENE BESPREKING

De Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen wijst erop dat de bevoegdheden van het Arbitragehof aanzienlijk werden verruimd door de wijziging van artikel 107ter van de Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989.

Het Hof kan voortaan niet alleen nagaan of de regels inzake de bevoegdheidsverdeling, maar ook of de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet, die respectievelijk betrekking hebben op het gelijkheidsbeginsel, het non-discriminatiebeginsel en de rechten inzake onderwijs werden in acht genomen.

De arresten die het Hof op grond van de nieuwe bevoegdheden heeft gevelde, tonen aan hoe belangrijk dat Hof wel is geworden.

Hoewel de bevoegdheden van het Hof krachtens artikel 107ter van de Grondwet bij een bijzondere wet nog kunnen worden uitgebreid, is de Regering van mening dat een dergelijke verruiming op dit ogenblik niet aangewezen is, en wel om volgende redenen :

1. De bevoegdheden die nu aan het Hof zijn toegevoegd, zijn het resultaat van een evenwichtig compromis dat bij de vorming van de Regering tussen de voorstanders van een Grondwettelijk Hof en de tegenstanders van een toezicht van de rechtbanken op de grondwettelijkheid van de wetten is gesloten.

2. Tijdens de bespreking van het nieuwe artikel 107ter van de Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 heeft Vice-Eerste Minister Dehaene al de stelling verdedigd dat de bevoegdheden van het Arbitragehof pas tot de andere artikelen van titel II van de Grondwet over de Belgen en hun rechten kunnen worden uitgebreid nadat die titel is herzien. De tekst van de in de artikelen van die titel gewaarborgde rechten zou immers moeten worden bijgewerkt in het licht van recentere internationale verdragen over de fundamentele rechten en vrijheden. Voorts mag ook niet uit het oog worden verloren dat het bij de bepaling van die rechten en vrijheden door de grondwetgever van 1831 niet in de bedoeling lag dat een Grondwettelijk Hof op de inachtneming ervan zou toezien. Zij dienen dan ook opnieuw te worden gedefinieerd, alvorens de bevoegdheden van het Hof uit te breiden.

3. Tot slot geeft de Regering er ook de voorkeur aan dat het Arbitragehof de kans krijgt om de recente aanzienlijke bevoegdheidsuitbreiding in de praktijk om te zetten.

Op grond van de aldus opgedane ervaring kan dan later worden onderzocht of het wenselijk is het Arbitragehof verder in de richting van een Grondwettelijk Hof te laten evolueren.

*
* *

De auteur van het voorstel neemt akte van het standpunt van de Regering, met name dat een rechtstreekse controle van het Arbitragehof op de naleving

Titre II de la Constitution n'est pas souhaitable à l'heure actuelle.

Il ne souscrit cependant pas aux arguments avancés par le Gouvernement pour justifier ce point de vue.

Premièrement, le Gouvernement fait valoir que les compétences actuelles de la Cour résultent d'un compromis équilibré qui a été concrétisé dans l'accord de gouvernement de 1988. Ce que le Gouvernement ne dit cependant pas, c'est que ce même accord de gouvernement a ouvert la voie à une nouvelle extension des compétences de la Cour.

Deuxièmement, le Gouvernement prétend que l'extension des compétences de la Cour au Titre II de la Constitution doit être précédée d'une révision, d'une « actualisation » de ce titre. Il est manifeste que la formulation de ce titre pourrait être améliorée, mais même après cette amélioration, le titre ne sera pas parfait pour autant ... Actuellement, l'impression qui prévaut est que des droits et libertés autres que ceux visés aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution ne sont pas protégés et que le législateur peut par conséquent les bafouer impunément. D'autre part, la Cour d'arbitrage vérifie de toute manière la conformité des lois et des décrets avec le Titre II par le biais du principe d'égalité et de non-discrimination.

Cela est inquiétant du point de vue de la sécurité juridique. Même si la proposition de loi à l'examen est rejetée, la Cour d'arbitrage continuera à contrôler de manière indirecte la conformité des lois et des décrets avec le titre II, ce qui engendre un paradoxe : si une loi porte atteinte aux droits et libertés de *certain*s citoyens, la Cour d'arbitrage l'annulera en tout ou en partie; par contre, si cette même loi porte atteinte aux droits et libertés de *tous* les citoyens, aucune sanction ne pourra être prise ...

Le Secrétaire d'Etat reconnaît que l'accord de gouvernement prévoit la possibilité d'étendre les compétences de la Cour d'arbitrage, mais estime qu'il existe de bonnes raisons pour différer cette extension.

La Commission de la Révision de la Constitution du Sénat a déjà consacré trois réunions à l'examen de la proposition du sénateur Blanpain visant à inscrire les droits économiques et sociaux dans la Constitution.

Deux tendances se sont fait jour au cours de ces réunions : ceux qui souhaitent que les principes de la Charte sociale européenne soient immédiatement inscrits dans la Constitution et ceux qui souhaitent attendre encore quelque temps pour ce faire, eu égard aux problèmes que pose le contrôle du respect de tels principes. Le Gouvernement estime dès lors qu'il serait prématuré d'étendre la vérification de conformité à tous les droits et libertés aussi longtemps qu'un certain nombre de ces droits et libertés n'auront pas été « reformulés ».

Enfin, on ne peut perdre de vue que la Cour d'arbitrage est en train actuellement, d'établir une jurisprudence à propos des articles 6 et 6bis de la Consti-

van alle artikelen van Titel II van de Grondwet momenteel niet wenselijk is.

Hij is het echter niet eens met de argumenten die de Regering daarvoor aanvoert.

Ten eerste stelt de Regering dat de huidige bevoegdheden van het Hof het resultaat zijn van een evenwichtig compromis dat in 1988 gestalte kreeg in het regeerakkoord. Wat de Regering echter niet vermeldt, is dat datzelfde regeerakkoord de deur heeft opgezet voor een verdere uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof.

Ten tweede beweert de Regering dat de uitbreiding van de bevoegdheid van het Arbitragehof tot Titel II van de Grondwet moet worden voorafgegaan door een herziening, een « actualisering » van die titel. Het spreekt vanzelf dat die titel beter kan worden geformuleerd, maar ook wanneer dat gebeurd is zal hij niet volmaakt zijn ... Momenteel blijft enerzijds de indruk bestaan dat andere rechten en vrijheden dan die vervat in de artikelen 6, 6bis en 17 G.W. niet beschermd worden en dat de wetgever ze bijgevolg ongestraft kan miskennen. Anderzijds worden wetten en decreten toch door het Arbitragehof getoetst aan titel II, via het gelijkheids- en het non-discriminatiebeginsel.

Uit het oogpunt van de rechtszekerheid is dat verontrustend. Ook al wordt het voorliggende voorstel verworpen, het Arbitragehof zal op onrechtstreekse wijze wetten en decreten aan Titel II blijven toetsen. Dat leidt tot een paradoxale toestand : indien een wet de rechten en vrijheden van *sommige* burgers schendt zal het Arbitragehof die wet geheel of gedeeltelijk vernietigen; schendt diezelfde wet echter de rechten en vrijheden van *alle* burgers, dan is er geen sanctie mogelijk ...

De Staatssecretaris geeft toe dat het regeerakkoord voorziet in de mogelijkheid om de bevoegdheid van het Arbitragehof uit te breiden, maar hij is van mening dat er goede redenen zijn om die uitbreiding uit te stellen.

In de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet werden al drie vergaderingen gewijd aan het voorstel van senator Blanpain in verband met de invoeging van economische en sociale rechten in de Grondwet.

Tijdens die bespreking is gebleken dat er twee tendensen kunnen worden onderscheiden : zij die willen dat de principes van het Europees Sociaal Handvest onmiddellijk in de Grondwet worden opgenomen, en zij die daar nog even mee willen wachten gezien de problemen die rijzen in verband met de afdwingbaarheid van dergelijke principes. De Regering is dan ook van mening dat het voorbarig is om de toetsing aan alle rechten en vrijheden mogelijk te maken, zolang sommige van die rechten en vrijheden niet « geherformuleerd » zijn.

Tot slot mag niet worden vergeten dat het Arbitragehof nog volop bezig is inhoud te geven aan de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet en dat het bijge-

tution et qu'il est par conséquent trop tôt pour lui confier de nouvelles compétences.

L'auteur de la proposition réplique qu'il n'est pas du tout opposé à une actualisation des droits et libertés garantis par la Constitution, mais qu'il ne faut pas perdre de vue que l'on parlait déjà abandonnement de cette actualisation il y a 25 ans (cf. le secret de lettres). Il est certain que le contenu des droits et libertés continuera d'évoluer à l'avenir. La question n'est donc pas de savoir si certains droits et certaines libertés peuvent être mieux formulés, mais bien de savoir si leur violation par le législateur peut être sanctionnée par la Cour d'arbitrage.

Les articles 6 et 6bis de la Constitution, qui sont pourtant assez « vagues », ont été précisés de façon remarquable par la Cour d'arbitrage. Pourquoi dès lors refuser de faire confiance à la Cour pour que celle-ci fasse de même avec d'autres articles de la Constitution (d'autant qu'en pratique, et fût-ce indirectement, la Cour est quand même forcée de le faire) ? A quoi bon disposer d'une « meilleure » Constitution si le législateur peut impunément la fouler aux pieds ?

Un autre membre partage le point de vue du Gouvernement. Il n'est en principe pas opposé à ce que la Cour d'arbitrage devienne une Cour constitutionnelle à part entière, mais estime qu'il ne faut pas mettre la charrue avant les bœufs. Il serait prématuré de permettre à la Cour d'arbitrage de contrôler la conformité de lois et décrets avec les principes énoncés au titre II tant que le contenu de ces droits et libertés (et, en particulier, des droits économiques et sociaux) n'aura pas été redéfini.

Un autre intervenant fait deux constatations. Il ressort tout d'abord de la réponse du Secrétaire d'Etat que les compétences de la Cour d'arbitrage ont fait l'objet d'un débat de fond au cours de la première phase de la réforme de l'Etat et qu'un compromis s'est dégagé à ce sujet (à savoir, limitation de la compétence aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution). Il ressort ensuite de l'exposé de l'auteur de la proposition que la Cour d'arbitrage va être amenée, par le biais des articles 6 et 6bis de la Constitution, à contrôler le respect de tous les droits et libertés. A l'instar de l'auteur de la proposition, on peut déduire de ce qui précède que la Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 doivent être adaptées à la réalité.

Mais ne pourrait-on pas aussi affirmer que la Cour d'arbitrage doit se limiter à la mission qui lui est confiée en vertu de la Constitution et qui est le fruit d'un compromis ?

Un membre fait remarquer que lors de la discussion parlementaire sur les lois spéciales du 8 août 1988 et du 6 janvier 1989, son groupe s'est toujours montré un partisan convaincu de la transformation de la Cour d'Arbitrage en Cour constitutionnelle et donc de l'extension de son contrôle juridictionnel, notamment sur l'ensemble des libertés publiques. Il y va d'une étape importante dans la consécration de l'Etat de droit

volg nog te vroeg is om aan het Hof nieuwe bevoegdheden toe te vertrouwen.

De auteur van het voorstel repliceert dat hij allern minst gekant is tegen een actualisering van de door de Grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden, maar dat men niet mag vergeten dat daarover 25 jaar geleden ook al druk werd gesproken (cf. briefgeheim). De inhoud van de rechten en vrijheden zal ongetwijfeld blijven evolueren in de toekomst. De vraag is dus niet of bepaalde rechten en vrijheden beter kunnen worden geformuleerd, maar wel of een schending van diezelfde rechten en vrijheden door de wetgever, kan worden gesanctioneerd door het Arbitragehof.

De nochtans vrij « vage » artikelen 6 en 6bis van de Grondwet zijn door het Arbitragehof deskundig gepreciseerd. Waarom weigert men dan het Arbitragehof vertrouwen te schenken om hetzelfde te doen met andere Grondwetsartikelen (te meer daar het Hof in de praktijk toch — zij het indirect — genoopt is dat te doen) ? En wat voor zin heeft het, over een « betere » Grondwet te beschikken, als de wetgever die straf feloos met de voeten kan treden ?

Een ander lid sluit zich aan bij het standpunt van de Regering. Hij is er in principe niet tegen gekant dat het Arbitragehof wordt uitgebouwd tot een echt Grondwettelijk Hof, maar vindt dat men de kar niet voor de paarden mag spannen. Het is voorbarig een toetsing van wetten en decreten aan de principes van Titel II mogelijk te maken, zolang die rechten en vrijheden (en in het bijzonder de economische en sociale rechten) niet inhoudelijk zijn gheredefinieerd.

Een volgende spreker doet twee vaststellingen. Ten eerste blijkt uit het antwoord van de Staatssecretaris dat tijdens de eerste fase van de Staatshervorming een grondige discussie heeft plaatsgegrepen over de bevoegdheden van het Arbitragehof en dat het resultaat daarvan een compromis was (namelijk beperking van de bevoegdheid tot de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet). Ten tweede blijkt uit de uiteenzetting van de auteur van het voorstel dat het Arbitragehof via de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet de naleving van alle rechten en vrijheden meent te kunnen controleren. Daaruit kan men — zoals de auteur van het voorstel — afleiden dat de Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 moeten worden aangepast aan de realiteit.

Maar zou men niet even goed kunnen stellen dat het Arbitragehof zich moet beperken tot de opdracht die het luidens de Grondwet heeft en die het resultaat is van een compromis ?

Een lid wijst erop dat zijn fractie zich tijdens de bespreking van de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 6 januari 1989 in het Parlement altijd een overtuigd voorstander heeft getoond van de omvorming van het Arbitragehof tot een Grondwettelijk Hof, en derhalve van de uitbreiding van het toetsingsrecht van het Hof, tot met name de fundamentele vrijheden. Het is een belangrijke bijdrage tot de bevestiging van

puisque le législateur qui est souverain reconnaît que ses actes peuvent être contrôlés par rapport à la Charte fondamentale que le pays s'est donné.

Son groupe avait également souligné, à l'occasion des travaux parlementaires de la première et de la seconde phase, qu'une telle réforme était un préalable à la révision de l'article 107^{quater} de la Constitution en vue d'octroyer les pouvoirs résiduels aux Régions et aux Communautés. Tel est toujours son point de vue.

La proposition soumise à la Commission va donc dans le bon sens. Le membre voudrait cependant démontrer qu'elle doit faire l'objet d'un examen approfondi et qu'elle ne peut être adoptée sans réflexion malgré l'existence d'un consensus au sein de son groupe, en faveur de cette initiative.

La Cour d'Arbitrage a en effet établi, par trois arrêts successifs, une construction subtile du contrôle restreint de constitutionnalité qui lui est reconnu par l'article 107^{ter} et la loi spéciale du 6 janvier 1989 :

— dans son arrêt Biorim du 13 octobre 1989, elle a jugé qu'il était en son pouvoir de veiller au respect des libertés fondamentales inscrites dans la Constitution, en l'espèce, la liberté d'association, par l'intermédiaire du contrôle de la proportionnalité entre les moyens utilisés et le but visé, contrôle qui est un des éléments constitutifs du concept d'égalité repris aux articles 6 et 6^{bis} de la Constitution.

— dans l'arrêt Comines du 23 mai 1990, elle a accentué son contrôle en ce sens que la Cour s'y érige en gardienne, non plus seulement des libertés publiques, mais plus généralement des « principes fondamentaux de l'ordre juridique belge », en l'espèce les principes consacrés par l'article 108 de la Constitution.

Cette expression semble indiquer que c'est l'ensemble des dispositions constitutionnelles qui est désormais visé, mais toujours à travers l'intermédiaire du contrôle de proportionnalité repris aux articles 6 et 6^{bis}.

— dans l'arrêt Elections européennes du 14 juillet 1990, la Cour se reconnaît compétente pour contrôler la compatibilité de dispositions légales aux articles 6 et 6^{bis} combinés avec les dispositions directement applicables de la Convention européenne des droits de l'homme. Le détour par le principe d'égalité est cependant toujours de rigueur.

Par rapport à cette évolution jurisprudentielle, la présente proposition va à la fois plus loin et moins loin que la Cour d'Arbitrage :

— plus loin car sa proposition instaure un contrôle direct des libertés publiques alors qu'actuellement le prisme des articles 6 et 6^{bis} est toujours nécessaire : le contrôle du respect de ces libertés publiques ne

de rechtsstaat, aangezien de — soevereine — wetgever erkent dat zijn handelingen aan 's Lands Grondwet kunnen worden getoetst.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de eerste en de tweede fase van de Staatshervorming had zijn fractie eveneens beklemtoond dat een dergelijke hervorming een conditio sine qua non was vóór de herziening van artikel 107^{quater} van de Grondwet met het oog op de toekenning van de residuair bevoegdheden aan de Gewesten en Gemeenschappen. Zijn fractie blijft bij dat standpunt.

Het aan de Commissie voorgelegde voorstel gaat derhalve in de goede richting. Het lid wenst evenwel aan te tonen dat het voorstel grondig behoeft te worden besproken en ondanks de in zijn fractie heersende consensus ter zake, niet voetstoots mag worden aangenomen.

Het Arbitragehof heeft immers op het stuk van het door artikel 107^{ter} en de bijzondere wet van 6 januari 1989 aan het Hof verleende beperkte toetsingsrecht een subtiel rechtsfiguur opgebouwd via drie opeenvolgende arresten :

— in zijn arrest-Biorim van 13 oktober 1989 heeft het Hof geoordeeld dat het bevoegd is om toe te zien op de naleving van de in de Grondwet neergelegde fundamentele vrijheden, in casu de vrijheid van vereniging. Het controleert daarbij met name of de gebruikte middelen in verhouding staan tot het beoogde doel, welke controle een van de bestanddelen van het in de artikelen 6 en 6^{bis} van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel is.

— in het arrest-Komen van 23 mei 1990 heeft het Hof zijn controlebevoegdheid vergroot door zich in het arrest niet alleen als beschermer van de fundamentele vrijheden op te werpen, doch meer in het algemeen als beschermer van « de grondbeginselen van de Belgische rechtsorde », in casu van de in artikel 108 van de Grondwet verankerde beginselen.

Uit deze formulering lijkt naar voren te komen dat voortaan alle grondwetsbepalingen worden beoogd, zij het dan steeds via de in de artikelen 6 en 6^{bis} vervatte proportionaliteitscontrole.

— in het op 14 juli 1990 gewezen arrest inzake de Europese verkiezingen kent het Hof zichzelf de bevoegdheid toe te toetsen of de wettelijke bepalingen verenigbaar zijn met de artikelen 6 en 6^{bis}, gecombineerd met de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Niettemin moet daartoe steeds de omweg van het gelijkheidsbeginsel worden gevolgd.

Vergeleken bij deze ontwikkeling van de rechtspraak van het Arbitragehof reikt dit voorstel verder en toch ook minder ver :

— verder, aangezien het voorstel een rechtstreekse controle op de fundamentele vrijheden instelt, terwijl thans de omweg via de artikelen 6 en 6^{bis} nog steeds is vereist; daardoor wordt de controle op de naleving

s'exerce donc actuellement que de manière indirecte, via les articles 6 et 6bis;

— moins loin car la Cour d'Arbitrage s'est reconnue compétente pour apprécier la compatibilité de dispositions légales, non seulement avec les libertés publiques, mais aussi, comme je l'ai démontré, avec la Constitution dans son ensemble et même avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Il s'en déduit que si la présente proposition est un pas dans la bonne direction, elle n'est qu'une étape. L'intervenant demande ainsi s'il ne faut dès lors pas aller plus loin en confiant à la Cour d'Arbitrage le contrôle de l'ensemble des articles constitutionnels.

Un membre est entièrement acquis à l'idée d'étendre la compétence de la Cour d'arbitrage à la vérification de la conformité des lois et décrets à d'autres articles de la Constitution que les articles 6, 6bis et 17. Il fait toutefois observer qu'il existe d'autres droits qui, bien que garantis par la Constitution, ne figurent pas au Titre II. Il estime notamment que les articles 110 et 112 de la Constitution doivent être repris dans la liste des articles sur lesquels portera le contrôle de conformité exercé par la Cour d'arbitrage à l'égard des lois et des décrets.

L'intervenant présente dès lors un amendement (n° 1) tendant à insérer les mots « ainsi que des articles 110 et 112 » après les mots « des articles 6 à 24 ».

Se ralliant à l'avis de l'intervenant précédent, le même membre déclare que son groupe est tout à fait disposé à étendre la compétence de la Cour d'arbitrage à tous les articles de la Constitution. Il présente en conséquence un amendement (n° 2) dans ce sens.

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles répond que ces amendements ne sont pas de nature à modifier la position de principe du Gouvernement qui a été définie ci-dessus.

VOTES

Article 1^{er}

L'amendement n° 1 (de M. Verhofstadt) est rejeté par 12 voix contre une et une abstention.

L'amendement n° 2 (de M. Verhofstadt) est rejeté par 12 voix contre une et une abstention.

L'article 1^{er} est rejeté par 12 voix contre 2.

Art. 2

L'article 2 est rejeté par 12 voix contre 2.

L'ensemble de la proposition est dès lors rejeté.

Le Rapporteur,

Y. MAYEUR

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB

van deze fundamentele vrijheden momenteel slechts onrechtstreeks uitgeoefend, namelijk via de artikelen 6 en 6bis;

— minder ver, aangezien het Arbitragehof zichzelf bevoegd verklaard heeft om te toetsen of de wettelijke bepalingen verenigbaar zijn niet alleen met de fundamentele vrijheden, maar ook, zoals hierboven is aangetoond, met de hele Grondwet, en zelfs met het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Daaruit volgt dat dit voorstel niet meer dan een van de te doorlopen stadia is, ofschoon het een stap in de goede richting betekent. Zo vraagt spreker zich af of, rekening houdend daarmee, niet verder moet worden gegaan door het Arbitragehof de toetsing aan alle grondwetsartikelen op te dragen.

Een lid is volledig gewonnen voor een uitbreiding van de bevoegdheid van het Arbitragehof tot de toetsing van wetten en decreten aan andere Grondwetsartikelen dan 6, 6bis en 17. Hij merkt evenwel op dat er ook rechten zijn die door de Grondwet gewaarborgd worden, maar die niet in Titel II staan. Met name de artikelen 110 en 112 van de Grondwet mogen niet ontbreken in de lijst van artikelen waaraan het Arbitragehof wetten en decreten kan toetsen.

Spreker dient dan ook ter zitting een amendement (n° 1) in, dat ertoe strekt in artikel 1 van het voorstel na de woorden « de artikelen 6 tot 24 » de woorden « alsmede de artikelen 110 en 112 » toe te voegen.

Aansluitend op het standpunt van de vorige spreker, stelt hetzelfde lid dat zijn fractie ten volle bereid is om de bevoegdheid van het Arbitragehof uit te breiden tot alle artikelen van de Grondwet. Hij dient bijgevolg in die zin een amendement n° 2 in.

De Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen antwoordt dat die amendementen niet van aard zijn om het principiële standpunt van de Regering, dat hierboven is uiteengezet, te wijzigen.

STEMMINGEN

Artikel 1

Amendement n° 1 (van de heer Verhofstadt) wordt verworpen met 12 tegen 1 stem en 1 onthouding.

Amendement n° 2 (van de heer Verhofstadt) wordt verworpen met 12 tegen 1 stem en 1 onthouding.

Artikel 1 wordt verworpen met 12 tegen 2 stemmen.

Art. 2

Artikel 2 wordt verworpen met 12 tegen 2 stemmen. Bijgevolg is het voorstel verworpen.

De Rapporteur,

Y. MAYEUR

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB