

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 januari 2016

**VOORSTEL TOT HERZIENING**

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

(ingediend door de heren Richard Miller,  
Olivier Chastel en Denis Ducarme)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

7 janvier 2016

**PROPOSITION DE RÉVISION**

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

(déposée par MM. Richard Miller,  
Olivier Chastel et Denis Ducarme)

**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.*

**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.*

|             |   |   |
|-------------|---|---|
| N-VA        | : | Nieuw-Vlaamse Alliantie   |
| PS          | : | Parti Socialiste  |
| MR          | : | Mouvement Réformateur   |
| CD&V        | : | Christen-Democratisch en Vlaams   |
| Open Vld    | : | Open Vlaamse liberalen en democraten                                    |
| sp.a        | : | socialistische partij anders  |
| Ecolo-Groen | : | Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen |
| cdH         | : | centre démocrate Humaniste  |
| VB          | : | Vlaams Belang   |
| PTB-GO!     | : | Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture                       |
| DéFI        | : | Démocrate Fédéraliste Indépendant                                       |
| PP          | : | Parti Populaire   |

*Afkortingen bij de nummering van de publicaties:*

|                  |   |
|------------------|---|
| DOC 54 0000/000: | Parlementair document van de 54 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer  |
| QRVA:            | Schriftelijke Vragen en Antwoorden  |
| CRIV:            | Voorlopige versie van het Integraal Verslag   |
| CRABV:           | Beknopt Verslag   |
| CRIV:            | Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) |
| PLEN:            | Plenum  |
| COM:             | Commissievergadering  |
| MOT:             | Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)   |

*Abréviations dans la numérotation des publications:*

|                  |   |
|------------------|---|
| DOC 54 0000/000: | Document parlementaire de la 54 <sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif   |
| QRVA:            | Questions et Réponses écrites   |
| CRIV:            | Version Provisoire du Compte Rendu intégral   |
| CRABV:           | Compte Rendu Analytique   |
| CRIV:            | Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) |
| PLEN:            | Séance plénière   |
| COM:             | Réunion de commission   |
| MOT:             | Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)   |

*Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers*

Bestellingen:  
Natieplein 2  
1008 Brussel  
Tel. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.dekamer.be  
e-mail : publicaties@dekamer.be

*De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier*

*Publications officielles éditées par la Chambre des représentants*

Commandes:  
Place de la Nation 2  
1008 Bruxelles  
Tél. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.lachambre.be  
courriel : publicaties@lachambre.be

*Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC*

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

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 erediensst.

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 erediensst (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 “zeer bijzondere dialectiek” die eigen is aan de zelfbevestigende aard van een democratie die zich

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

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, traité de ce qu’il appelle la “dialectique très singulière” propre à l’auto-affirmation d’une démocratie obligée

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 stellen <sup>1</sup>.

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*" <sup>2</sup>.

Artikel 5, punt 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt immers het volgende: "Geen bepaling van dit Verdrag mag zodanig worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep

<sup>1</sup> 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.

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

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..." <sup>1</sup>.

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" <sup>2</sup>.

En effet, l'article 5, § 1<sup>er</sup>, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose ce qui suit: "Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un

<sup>1</sup> 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.

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

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 welker 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 grondwettigheidstoetsing van de wetten en decreten ten aanzien van titel II van de Grondwet, versterkt de uitwerking van de met dit voorstel tot herziening beoogde bepaling. Deze wijziging ligt volkomen in de lijn van het streven van de preconstituante om titel II van de Grondwet te herzien, teneinde daarin nieuwe bepalingen in te voegen die het mogelijk moeten maken de in het

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 le 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 renforce les conséquences de la présente proposition de révision. En outre, celle-ci s'inscrit parfaitement dans l'objectif poursuivi par le préconstituant en déclarant qu'il y a lieu de revoir le titre II de la Constitution en vue d'y insérer des dispositions

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gewaarborgde rechten en vrijheden te beschermen <sup>3</sup>.

nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales <sup>3</sup>.

Richard MILLER (MR)  
Olivier CHASTEL (MR)  
Denis DUCARME (MR)

<sup>3</sup> Herziening van de Grondwet. Bepalingen van de Grondwet die dienen te worden herzien krachtens de verklaring van de wetgevende macht verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 28 april 2014 (I), Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 54 0010/001.

<sup>3</sup> Dispositions constitutionnelles soumises à révision en vertu de la déclaration du pouvoir législatif publiée au *Moniteur belge* du 28 avril 2014, Chambre des représentants, DOC 54 0010/001.

**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.”

25 november 2015

**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.”

25 novembre 2015

Richard MILLER (MR)  
Olivier CHASTEL (MR)  
Denis DUCARME (MR)