

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

30 janvier 2007

**Recommandations relatives à une déclaration
de révision du titre II de la Constitution**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE GROUPE DE TRAVAIL
CHARGÉ DE L'EXAMEN DU TITRE II DE
LA CONSTITUTION
PAR M. **Alfons BORGINON**

SOMMAIRE

I. Discussion	3
II. Conclusion	5
Annexe	7

Documents précédents :

Doc 51 **2304/ (2006/2007)** :
001 : Rapport.Doc 51 **2867/ (2006/2007)** :
001 : Rapport.BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

30 januari 2007

**Aanbevelingen voor een verklaring
tot herziening van titel II van de Grondwet**

VERSLAG

NAMENS DE WERKGROEP BELAST MET
HET ONDERZOEK VAN TITEL II VAN DE GRONDWET
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Alfons BORGINON**

INHOUD

I. Bespreking	3
II. Conclusie	5
Bijlage	7

Voorgaande documenten :

Doc 51 **2304/ (2006/2007)** :
001 : Verslag.Doc 51 **2867/ (2006/2007)** :
001 : Verslag.

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :**
Président / Voorzitter : François-Xavier de Donnea

A. — Membres titulaires/Vaste leden :

VLD	Alfons Borginon
PS	Talbia Belhouari
MR	François-Xavier de Donnea
sp.a-spirit	David Geerts
CD&V	Servais Verherstraeten
Vlaams Belang	Bart Laeremans
cdH	Melchior Wathelet

cdH	: Centre démocrate Humaniste
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
ECOLO	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
FN	: Front National
MR	: Mouvement Réformateur
N-VA	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
PS	: Parti socialiste
sp.a - spirit	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
Vlaams Belang	: Vlaams Belang
VLD	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

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: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig 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

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

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre groupe de travail a examiné les dispositions du titre II de la Constitution qui devraient être soumises à révision pour permettre de donner suite à ses travaux précédents (voir le rapport de Mme Hilde Claes et M. Jean-Jacques Viseur, DOC 51 2304/001, et le rapport de M. David Geerts, DOC 51 2867/001).

Lors de sa réunion du 15 janvier 2007, les membres du groupes ont examiné une note préparatoire transmise par le service juridique de la Chambre, qui a servi de base à la discussion (voir annexe).

I. — DISCUSSION

M. Alfons Borginon (VLD), votre rapporteur, attire l'attention sur le fait que le groupe de travail doit se prononcer par consensus et qu'il ne lui appartient que de formuler des recommandations à la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions. C'est à celle-ci qu'il revient de poser les choix politiques définitifs. En tant que membre du groupe de travail, il ne se sent autorisé à engager formellement ni son groupe, ni son parti.

Sous cette réserve, l'intervenant souscrit au raisonnement développé dans la note du service juridique. Elle résume bien la teneur des travaux du groupe. La liste proposée de dispositions pouvant être soumises à révision constitue une base adéquate pour la discussion en commission.

M. François-Xavier de Donnea, président, se joint au préopinant. Le document à l'examen constitue une bonne base de travail dans l'hypothèse où la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions entendrait soumettre le titre II de la Constitution à révision. Ceci ne préjuge naturellement pas des travaux de la commission.

Le professeur Jan Velaers suggère d'apporter quelques précisions au texte du service juridique.

Au point II, «Clauses de révision relatives aux dispositions particulières du titre II à réviser», il conviendrait de compléter la première proposition de la manière suivante: «, vu qu'elle ne porte que sur l'ajout de droits fondamentaux garantis par la Charte».

DAMES EN HEREN,

Uw werkgroep heeft de bepalingen uit titel II van de Grondwet besproken welke voor herziening vatbaar zouden moeten worden verklaard om uitvoering te kunnen geven aan zijn vorige werkzaamheden (zie het verslag van mevrouw Hilde Claes en de heer Jean-Jacques Viseur, DOC 51 2304/001 alsook het verslag van de heer David Geerts, DOC 51 2867/001).

Tijdens de vergadering van 15 januari 2007 hebben de leden van de werkgroep een door de juridische dienst van de Kamer bezorgde voorbereidende nota onderzocht, die als basis voor de bespreking heeft gediend (zie bijlage).

I.— BESPREKING

Rapporteur Alfons Borginon (VLD) vestigt er de aandacht op dat de werkgroep zich bij consensus moet uitspreken, en dat het hem alleen toekomt aanbevelingen te formuleren ten behoeve van de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen. Die commissie moet de definitieve politieke keuzes maken. Als lid van de werkgroep voelt hij zich niet gemachtigd zijn fractie, noch zijn partij formeel te engageren.

Met inachtneming van dat voorbehoud kan de spreker zich terugvinden in de redenering die in de nota van de juridische dienst wordt gevolgd. Zij vat de strekking van de werkzaamheden van de werkgroep goed samen. De voorgestelde lijst van bepalingen welke voor herziening vatbaar kunnen worden verklaard, vormt een geschikte grondslag voor de bespreking in commissie.

Voorzitter François-Xavier de Donnea (MR) schaaft zich achter de vorige spreker. Het voorliggende document vormt een goede werkbasis ingeval de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen van plan zou zijn te suggeren titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar te maken. Dit gezegd zijnde wil hij uiteraard niet vooruitlopen op de werkzaamheden van de commissie.

Professor Jan Velaers suggereert enkele preciseringen aan te brengen in de tekst van de juridische dienst.

In punt II, «De herzieningsbepalingen met betrekking tot de te herziene, bijzondere bepalingen van titel II», zou het eerste voorstel als volgt moeten worden aangevuld: «aangezien ze uitsluitend betrekking heeft op de toevoeging van in het Handvest gewaarborgde grondrechten».

Au point III, «Clauses de révision relatives aux clauses transversales à insérer», il conviendrait d'ajouter l'alinéa suivant:

«Dans la proposition de déclaration de révision, est également prévue la possibilité d'insérer six clauses dites «transversales» dans le titre II de la Constitution. Il s'agit de dispositions qui s'appliquent, en principe, à tous les droits fondamentaux garantis dans le titre II, sauf disposition contraire. Il s'agit notamment de clauses transversales relatives à:

- l'interprétation des droits reconnus dans le titre II, l'objectif étant d'insérer explicitement, dans le titre II de la Constitution même, le principe qui est déjà actuellement contenu dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage concernant l'interprétation conforme de ces droits;

- la garantie des droits fondamentaux, ce qui permet d'inscrire, dans le titre II de la Constitution, les trois obligations classiques qui entraînent des droits fondamentaux pour les pouvoirs publics (respecter, réaliser, protéger), de sorte que le point de doctrine relatif aux obligations positives et à l'effet horizontal peut aussi être ancré explicitement dans la Constitution;

- l'abus de droits fondamentaux, ce qui permet d'inscrire, dans le titre II de la Constitution, une disposition analogue à celle de l'article 17 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme;

- les limitations de droits fondamentaux, ce qui permet de prévoir des conditions de restriction générales dans le titre II de la Constitution, sans qu'il soit porté atteinte aux conditions de restriction particulières existantes;

- les dérogations aux droits fondamentaux, ce qui permet de fixer, par analogie avec l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, les conditions auxquelles il peut être dérogé à la protection des droits fondamentaux en temps de guerre ou en cas d'autre danger public;

- la répartition des compétences en matière de droits fondamentaux, ce qui permet d'indiquer explicitement, dans le titre II de la Constitution, quel est l'impact de la répartition des compétences dans l'État fédéral sur le respect, la limitation, la réalisation et la protection de droits fondamentaux.»

Le point IV, «Clauses relatives aux dispositions hors titre II à réviser», contient un intertitre relatif aux articles 187 et 191 de la Constitution. Sous cet intertitre, il conviendrait de remplacer l'alinéa 2 par le texte suivant:

In punt III, «De herzieningsbepalingen met betrekking tot de in te voegen transversale bepalingen», zou het volgende lid moeten worden toegevoegd:

«In het voorstel tot herzieningsverklaring wordt ook de mogelijkheid opgenomen om zes zgn. «transversale bepalingen» in titel II van de Grondwet op te nemen. Het gaat om bepalingen die, in beginsel, gelden voor alle in titel II gewaarborgde grondrechten, tenzij het anders bepaald. Het gaat met name om transversale bepalingen over:

- de interpretatie van de in titel II erkende rechten, waarbij het de bedoeling is het beginsel dat thans reeds in de rechtspraak van het Arbitragehof besloten ligt i.v.m. de verdragsconforme interpretatie van deze rechten uitdrukkelijk in titel II van de Grondwet zelf op te nemen;

- de waarborging van de grondrechten, waardoor het mogelijk wordt de drie klassieke verplichtingen die grondrechten voor de overheid met zich brengen in titel II van de Grondwet in te schrijven (eerbiedigen, verwezenlijken en beschermen), zodat ook het leerstuk over de positieve verplichtingen en over de horizontale werking uitdrukkelijk in de Grondwet kan worden verankerd;

- het misbruik van grondrechten, waardoor het mogelijk wordt een bepaling analoog aan deze van artikel 17 EVRM in titel II van de Grondwet in te schrijven;

- de beperkingen van grondrechten, waardoor het mogelijk wordt algemene beperkingsvoorwaarden in de titel II van de Grondwet op te nemen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de bestaande bijzondere beperkingsvoorwaarden;

- de afwijkingen van grondrechten, waardoor het mogelijk wordt om, naar analogie met artikel 15 van het EVRM, de voorwaarden te bepalen, waaronder in oorlogstijd of bij een algemene noodtoestand kan worden afgeweken van de grondrechtenbescherming;

- de bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten, waardoor het mogelijk wordt uitdrukkelijk in titel II van de Grondwet aan te geven welke weerslag de bevoegdheidsverdeling in de federale staat heeft op het eerbiedigen, beperken, verwezenlijken en beschermen van grondrechten.»

Punt IV, «Herzieningsbepalingen in verband met de bijzondere bepalingen buiten de te herziene titel II», bevat een tussentitel in verband met de artikelen 187 en 191 van de Grondwet. Onder die tussentitel zou het tweede lid door de volgende tekst moeten worden vervangen:

« Si les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du titre II «afin d'insérer un nouvel article concernant la dérogation aux droits reconnus par le titre II en cas de guerre ou en cas d'autres dangers publics menaçant la Nation», il s'indique d'ouvrir également l'article 187 de la Constitution à révision afin que l'on puisse y renvoyer à cette clause transversale et éviter ainsi une révision implicite.»

Les membres du groupe de travail approuvent ces suggestions.

II. — CONCLUSION

Le groupe de travail estime de divers arguments plaident en faveur d'une mise à jour du titre II de la Constitution en vue de le mettre mieux en conformité avec les instruments internationaux de protection des droits fondamentaux ratifiés par la Belgique.

À cette fin, le groupe de travail recommande le dépôt de propositions de déclaration de révision des dispositions suivantes de la Constitution:

- du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;

- du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif à l'interprétation des droits reconnus par le titre II en conformité avec les traités internationaux et européens de protection des droits fondamentaux, ratifiés par la Belgique;

- du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif à la garantie des droits reconnus par le titre II;

- du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif à l'abus des droits reconnus par le titre II;

- du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif aux conditions générales que doivent remplir les restrictions apportées aux droits reconnus par le titre II;

- du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif à la dérogation aux droits reconnus par le titre II en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la Nation;

«Indien de Kamers verklaren dat er reden bestaat om titel II voor herziening vatbaar te verklaren «om een nieuw artikel in te voegen betreffende de afwijking van de bij titel II erkende rechten in geval van oorlog of een andere algemene noodtoestand die de Natie bedreigt», is het aangewezen ook artikel 187 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren teneinde mogelijk te maken erin te verwijzen naar deze transversale bepaling en zo een impliciete herziening te vermijden.»

De leden van de werkgroep zijn het eens met die suggesties.

II.— CONCLUSIE

De werkgroep meent dat diverse argumenten pleiten voor een actualisering van titel II van de Grondwet teneinde hem beter in overeenstemming te brengen met de door België bekrachtigde internationale instrumenten ter bescherming van de grondrechten.

Ten dien einde beveelt de werkgroep de indiening van voorstellen van verklaring tot herziening van de volgende bepalingen van de Grondwet aan:

- van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;

- van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de interpretatie die aan de bij titel II erkende rechten moet worden gegeven in overeenstemming met de door België geratificeerde internationale en Europese verdragen ter bescherming van de grondrechten;

- van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de vrijwaring van de bij titel II erkende rechten;

- van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende het misbruik van de bij titel II erkende rechten;

- van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de algemene voorwaarden waaraan de beperkingen moeten voldoen welke aan de bij titel II erkende rechten worden gesteld;

- van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de afwijking van de bij titel II erkende rechten in geval van oorlog of een ander openbaar gevaar dat de Natie bedreigt;

– du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif à la répartition des compétences en ce qui concerne la garantie des droits reconnus par le titre II;

- du titre II, en vue d'en modifier l'intitulé;
- du titre II, en vue d'y insérer les subdivisions nécessaires;
- de l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution;
- de l'article 21, alinéa 1^{er}, de la Constitution;
- de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue d'y insérer le droit à des services universels;
- de l'article 25 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa permettant d'élargir les garanties de la presse aux autres moyens d'information;
- de l'article 26 de la Constitution, en vue d'y supprimer la référence aux Belges;
- de l'article 27 de la Constitution, en vue d'y supprimer la référence aux Belges;
- de l'article 28 de la Constitution;
- de l'article 29 de la Constitution;
- de l'article 142 de la Constitution;
- de l'article 148, alinéa 2, de la Constitution;
- de l'article 149 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut prévoir des dérogations à la lecture intégrale obligatoire des jugements, par le juge, en audience publique;
- de l'article 150 de la Constitution;
- de l'article 152, alinéas 2 et 3, de la Constitution;
- de l'article 160 de la Constitution;
- de l'article 161 de la Constitution;
- de l'article 180 de la Constitution;
- de l'article 187 de la Constitution;
- de l'article 191 de la Constitution.

Le rapporteur,

Le président,

Alfons BORGINON

François-Xavier
DE DONNEA

– van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de bevoegdheidsverdeling wat de vrijwaring van de bij titel II erkende rechten betreft;

- van titel II, om het opschrift te wijzigen;
- van titel II, om de noodzakelijke onderverdelingen aan te brengen;
- van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet;
- van artikel 21, eerste lid, van de Grondwet;
- van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, om er het recht op universele dienstverlening in op te nemen;
- van artikel 25 van de Grondwet, om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen;
- van artikel 26 van de Grondwet, om de verwijzing naar de Belgen weg te laten;
- van artikel 27 van de Grondwet, om de verwijzing naar de Belgen weg te laten;
- van artikel 28 van de Grondwet;
- van artikel 29 van de Grondwet;
- van artikel 142 van de Grondwet;
- van artikel 148, tweede lid, van de Grondwet;
- van artikel 149 van de Grondwet, om een lid toe te voegen naar luid waarvan de wet in afwijkingen kan voorzien op de verplichte integrale voorlezing van vonnissen door de rechter, in openbare terechtzitting;
- van artikel 150 van de Grondwet;
- van artikel 152, tweede en derde lid, van de Grondwet;
- van artikel 160 van de Grondwet;
- van artikel 161 van de Grondwet;
- van artikel 180 van de Grondwet;
- van artikel 187 van de Grondwet;
- van artikel 191 van de Grondwet.

De rapporteur,

De voorzitter,

Alfons BORGINON

François-Xavier
DE DONNEA

ANNEXE

NOTE DU SERVICE JURIDIQUE RELATIVE À UNE PROPOSITION DE DÉCLARATION DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION (PARTIE RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTÉS)*

Introduction

Le groupe de travail chargé de l'examen du titre II de la Constitution a été créé en vue de réfléchir aux conditions nécessaires à une actualisation globale et cohérente du titre II et des autres dispositions constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux et aux libertés.

Constitution modèle en 1831, particulièrement pour ce qui a trait à la garantie effective des droits fondamentaux et des libertés de la première génération, la Constitution belge est à l'heure actuelle indéniablement dépassée par la réalité, celle des traités comme celle de la jurisprudence. Et en droit constitutionnel comparé, il suffit d'un rapide aperçu (cf. constitutions d'autres Etats européens, comme l'Allemagne, l'Italie, la Suisse, etc...) pour aboutir à la même conclusion.

Or, même dans un contexte de surabondance d'instruments au niveau supranational, où certains pourraient être tentés de croire que l'actualisation du titre II serait sans réelle plus-value juridique, c'est à la Constitution qu'il revient de refléter les valeurs, en fait de droits fondamentaux, de la société belge.

On ne peut pourtant pas faire le reproche au constituant de s'être désintéressé de la question. Le souci d'actualiser le titre II, de manière d'abord très ponctuelle puis plus générale, s'est manifesté au fil des déclarations de révision de la Constitution depuis 1954 ! (cf. les déclarations de révision de 1954 et 1958, où figurait uniquement la révision de l'article 22 ancien, 29 actuel, relatif au secret des lettres; cf. les droits économiques et sociaux, dont l'insertion a figuré dans les déclarations de révision successives depuis 1965, jusqu'à la révision constitutionnelle de 1994, ou encore la référence systématique, dans toutes les déclarations de révision depuis 1987, du point relatif à l'insertion de «dispositions 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»; etc.).

* Les modifications apportées par le groupe de travail figurent en italiques.

BIJLAGE

NOTA VAN DE JURIDISCHE DIENST BETREFFENDE EEN VOORSTEL VAN VERKLARING TOT HERZIENING VAN DE GRONDWET (DEEL INZAKE DE RECHTEN EN VRIJHEDEN)*

Inleiding

De werkgroep belast met het onderzoek van titel II van de Grondwet werd opgericht om zich te beraden over de voorwaarden die zijn vereist voor een algemene en samenhangende actualisering van titel II en van de andere grondwetsbepalingen over de grondrechten en de vrijheden.

Hoewel de Belgische Grondwet in 1831 een model-grondwet was, in het bijzonder wat het daadwerkelijk waarborgen van de grondrechten en de vrijheden van de eerste generatie betreft, is ze vandaag onmiskenbaar voorbijgestreefd door de bestaande verdragen en rechtspraak. Een summiere constitutioneelrechtelijke vergelijking (cf. de grondwetten van andere Europese Staten, zoals Duitsland, Italië, Zwitserland enz.) leidt tot dezelfde conclusie.

Tegen de achtergrond van een overvloed aan instrumenten op supranationaal niveau, zouden sommigen kunnen menen dat de actualisering van titel II geen reële juridische meerwaarde zou aandragen. Niets is echter minder waar: de Grondwet moet de afspiegeling zijn van de waarden die, inzake grondrechten, vooropstaan in de Belgische samenleving.

De grondwetgever kan nochtans niet worden verweten dat hij geen belangstelling voor dat knelpunt heeft opgebracht. Dat hij ernaar streefde titel II bij de tijd te brengen – eerst op bepaalde punten, daarna meer algemeen – blijkt uit de opeenvolgende verklaringen tot herziening van de Grondwet sinds 1954 (zie de verklaringen tot herziening van 1954 en 1958, die alleen de herziening van het voormalige artikel 22 (het huidige artikel 29) over het briefgeheim beoogden; zie ook de opeenvolgende verklaringen tot herziening sinds 1965 tot de grondwetsherziening van 1994, die ertoe strekten de economische en sociale rechten in de Grondwet op te nemen; voorts werd in alle verklaringen tot herziening sinds 1987 systematisch verwezen naar de bedoeling om «nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden»; enz.).

* De door de werkgroep aangebrachte wijzigingen zijn cursief weergegeven.

Quelques droits nouveaux ont ainsi été consacrés au fil des décennies (cf. les articles 11*bis*, 14*bis*, 22, 22*bis*, 23 et 32), mais l'absence d'une réflexion globale sur le modèle de Constitution souhaité a abouti à un résultat lacunaire et déséquilibré: à côté des droits fondamentaux classiques, ceux de la première génération, dont certains mériteraient d'ailleurs d'être actualisés (cf. l'article 25, et la question de l'élargissement des garanties de la presse aux autres moyens d'information), on a certes consacré des droits plus modernes, de la deuxième génération, mais en opérant une sélectivité pas toujours justifiée.

La remarque du Professeur Verdussen dans le rapport sur l'insertion de l'article 11*bis* de la Constitution¹, reste toujours d'actualité:

«les modifications récentes apportées au titre II sont occasionnelles (droit au respect de la vie privée et familiale, droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, droit de consulter des documents administratifs, etc.), ce qui comporte un triple risque: le risque de privilégier certains droits par rapport à d'autres (par exemple, pourquoi estime-t-on nécessaire de consacrer le droit au respect de la vie privée et familiale et pas le droit à un procès équitable?); le risque qu'en voulant rencontrer des besoins ponctuels, dictés par des conjonctures particulières, on crée des illogismes (par exemple, pourquoi le droit de l'enfant au respect de son intégrité est-il consacré alors que la Constitution ignore le droit de tout être humain à un tel respect?); le risque, enfin, de ne plus avoir une vision globale cohérente des droits fondamentaux protégés par la Constitution.»

Quelle cohérence, quel modèle alors pour un futur titre II révisé? Si le titre II de la Constitution obéissait, en 1831, à un modèle cohérent, celui de la Constitution «garantiste», répondant parfaitement aux aspirations de la société du XIX^e siècle, il est clair qu'aujourd'hui ce modèle ne suffit plus à rendre un tant soit peu fidèlement compte des éléments essentiels de notre patrimoine juridique fondamental.

Pour que la Constitution joue à nouveau cette fonction de modèle, il a été nécessaire de réaliser au préalable un travail d'identification et d'inventaire des droits consacrés par les instruments internationaux et euro-

Aldus werd in de voorbije decennia een aantal «nieuwe» rechten verankerd (zie de artikelen 11*bis*, 14*bis*, 22, 22*bis*, 23 en 32), maar bij gebrek aan een alomvattende denkoefening over het gewenste grondwetsmodel, heeft zulks geleid tot een lacuneuze, onevenwichtige Grondwet: naast de klassieke grondrechten van de eerste generatie – waarvan sommige trouwens aan actualisering toe zijn (zie artikel 25, en de uitbreiding van de garanties ten aanzien van de drukpers naar de andere informatiebronnen), heeft men weliswaar modernere rechten van de tweede generatie bekrachtigd, zij het dat toch een en ander kan worden aangemerkt op de keuze ervan.

De opmerking van professor Verdussen in het verslag over de opname van artikel 11*bis* van de Grondwet, is nog steeds brandend actueel:

«Bij de jongste wijzigingen in titel II gaat het immers om losstaande wijzigingen (recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven, recht om een menswaardig leven te leiden, recht om bestuursdocumenten te raadplegen, enz.), wat een drievoudig gevaar inhoudt: het gevaar dat een aantal rechten de voorkeur krijgen boven andere (waarom acht men het bijvoorbeeld noodzakelijk het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven te bevestigen en niet het recht op een billijk proces?); het gevaar dat men onlogische situaties schept wanneer men wil tegemoetkomen aan specifieke behoeften die ingegeven zijn door bijzondere conjunctuurverschijnselen (waarom wordt het recht van het kind op eerbied van zijn integriteit bevestigd terwijl de Grondwet niets zegt over een dergelijk recht van elk menselijk wezen?); tenslotte het gevaar dat men niet langer een coherente totaalvisie heeft op de door de Grondwet beschermde grondrechten.»¹

Op welke leest moet de in uitzicht gestelde herziene titel II dan worden geschoeid, en hoe moet de samenhang ervan worden gewaarborgd? Titel II van de Grondwet beantwoordde in 1831 aan het coherente model van de «Grondwet-met-waarborgen», en was aldus perfect toegesneden op de behoeften van de 19^{de}-eeuwse samenleving. Het mag evenwel duidelijk zijn dat dit model thans niet langer volstaat om de wezenlijke elementen van ons grondrechtenpatrimonium ook maar enigszins te kunnen weerspiegelen.

Om van de Grondwet opnieuw een modelgrondwet te kunnen maken, moest vooraf worden nagegaan welke rechten worden bekrachtigd in de, door België geratificeerde, internationale en Europese verdragen tot

¹ Doc. parl., Sénat, 2000-2001, Rapport Van Riet et de T'Serclaes, p. 52.

¹ Parl.St., Senaat, 2-465/4, Verslag Van Riet en de T'Serclaes, blz. 52.

péens, ratifiés par la Belgique, de protection des droits fondamentaux. Le groupe de travail s'est consacré à cet inventaire (*Doc. parl.*, Chambre,...), en prenant comme texte de référence la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui peut être considérée, à l'heure actuelle, comme l'instrument le plus exhaustif dans la matière des droits fondamentaux.

Mais le catalogue des droits qui sera établi à la suite de ce travail, et qu'il faudra transcrire dans le titre II, devrait être un catalogue raisonné, à valeur didactique. Le futur lecteur du titre II, simple citoyen ou juriste averti, devrait être en mesure de comprendre – à la seule lecture du texte constitutionnel – comment 'fonctionnent' les droits fondamentaux, selon quels principes il convient de les interpréter, sous quelles conditions générales l'autorité est admise à apporter des restrictions à la jouissance de ces droits, quelle autorité – au sein de la structure complexe de la Belgique fédérale – est tenue à la garantie de ces droits, etc. Ces principes généraux de la matière des droits fondamentaux, dont certains sont spécifiques à notre tradition juridique ou à notre structure institutionnelle, devraient être exprimés dans des «clauses transversales». Le groupe de travail a procédé à l'examen de ces clauses et est arrivé à la conclusion que divers arguments plaident en faveur de l'insertion d'au moins certaines d'entre elles.

Force est alors de constater qu'il n'y a pas place, sous la présente législature, pour une révision qui réponde à l'exigence, ainsi définie, de cohérence; la déclaration de révision du 10 avril 2003 ne le permet pas. Le groupe de travail est donc arrivé à la conclusion qu'il faut se concentrer sur l'objectif de rédaction d'une déclaration de révision, pour la partie relative aux droits et libertés, qui rende possible une 'bonne' révision sous la prochaine législature.

L'exercice de révision est donc intégralement reporté sur les prochaines Chambres constituantes. Sans empiéter sur les prérogatives de celles-ci, on peut souligner que cet exercice ne devra pas nécessairement se limiter à une 'codification à droit constant': à l'occasion de la révision, il appartiendra en effet au constituant d'offrir, le cas échéant, mieux et plus que les garanties présentes au niveau international. Ce sera également l'occasion pour le constituant d'épuiser certaines controverses dans la matière des droits fondamentaux (cf. la question des mesures préalables en matière de presse audiovisuelle, par exemple), même si toutes ces controverses ne sont sans doute pas épuisables.

bescherming van de grondrechten. De werkgroep heeft daarvan een inventaris gemaakt (*Parl. St.*, Kamer,...), en zich daarbij gebaseerd op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat momenteel kan worden beschouwd als het meest complete instrument op het gebied van de grondrechten.

De rechtencatalogoog die ingevolge die werkzaamheden zal worden opgesteld, en die zou kunnen worden opgenomen in titel II, moet echter wel doordacht zijn en didactische waarde hebben. Een toekomstige lezer van titel II, ongeacht of het om een «gewone» burger dan wel een ervaren jurist gaat, zou, louter door de Grondwet te lezen, inzicht moeten verwerven in de «werking» van de grondrechten, zou moeten weten op grond van welke beginselen ze moeten worden uitgelegd, onder welke algemene voorwaarden de overheid de uitoefening van die rechten kan inperken, welke overheid – in de ingewikkelde structuur van het federale België – die rechten moet waarborgen enzovoort. Die algemene beginselen inzake de grondrechten, waarvan sommige eigen zijn aan onze rechtstraditie of aan onze institutionele structuur, zouden moeten worden vastgelegd in «transversale bepalingen». De werkgroep heeft die bepalingen aan een onderzoek onderworpen, en is tot het besluit gekomen dat diverse argumenten ervoor pleiten op zijn minst sommige van die bepalingen in de Grondwet op te nemen.

Men kan er evenwel niet omheen dat het in deze zittingsperiode niet mogelijk is een herziening door te voeren die voldoet aan de aldus gedefinieerde vereiste van samenhang, omdat de verklaring tot herziening van 10 april 2003 zulks niet toestaat. De werkgroep heeft daarom beslist zich te beperken tot het opstellen van een verklaring tot herziening van het gedeelte over de rechten en de vrijheden, teneinde het pad te effenen voor een «degelijke» herziening in de volgende zittingsperiode.

De herziening wordt dus in haar geheel overgelaten aan de grondwetgevende Kamers in de volgende zittingsperiode. Zonder afbreuk te doen aan hun voorrechten, kan worden gesteld dat die herziening niet beperkt hoeft te blijven tot een «codificatie bij bestaand recht»: ter gelegenheid van de herziening moet de grondwetgever immers, indien nodig, voorzien in meer en betere waarborgen dan die welke zijn opgenomen in de internationale verdragen. Tevens moet hij de gelegenheid te baat nemen om bepaalde tegenstrijdigheden op grondrechtelijk gebied weg te werken (zie bijvoorbeeld de voorafgaande maatregelen met betrekking tot de audiovisuele pers), ook al is het waarschijnlijk niet mogelijk komaf te maken met alle tegenstrijdigheden.

Il ne s'agira toutefois pas de faire une «remise à niveau» pour le simple plaisir intellectuel, symbolique ou pédagogique d'en faire une. Il faut de toute façon tenir compte de la tendance de fond, qu'on observe continûment dans l'activité parlementaire depuis un-demi siècle, consistant à vouloir moderniser le titre II, et faire en sorte que la prochaine révision échappe à l'empirisme et au «pointillisme» constatés jusqu'à présent.

Enfin, le travail d'actualisation du titre II ne peut faire l'économie d'une réflexion concernant le contrôle juridictionnel du respect des droits fondamentaux, même si, en vertu de l'article 142 de la Constitution, cette question relève en partie du législateur spécial. Il ne faut en effet pas perdre de vue qu'en allongeant la liste des droits reconnus par le titre II de la Constitution, on étend indirectement le champ des normes de référence de la Cour d'arbitrage.²

Cette extension de la compétence de la Cour d'arbitrage présente, pour le citoyen, certains avantages (possibilité d'introduire un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage contre une loi, un décret, une ordonnance violant un droit énuméré au titre II), mais sans doute également des inconvénients. Outre la sensibilité occasionnellement plus 'politique' de la Cour d'arbitrage, on mentionnera surtout le fait que le contrôle, par le juge ordinaire, de la compatibilité de la loi interne avec les traités internationaux garantissant des droits similaires à ceux reconnus par le titre II de la Constitution s'en trouvera compliqué. Et en raison du *monopole* dont jouit la Cour d'arbitrage, cela pourra aussi se traduire concrètement, pour le justiciable, par une «perte de temps» (mécanisme de la question préjudicielle).

Cependant, considérée globalement, cette extension indirecte du champ d'action de la Cour d'arbitrage peut être considérée comme une avancée: conséquence directe de l'action de la Cour d'arbitrage, l'uniformisation de la jurisprudence en matière de droits fondamentaux renforcera à terme la sécurité juridique. Par ailleurs, le contrôle juridictionnel des normes fondamentales gagnera en cohérence, élément qui à lui seul pourrait justifier l'entreprise d'actualisation: il n'est en effet pas très rigoureux de distinguer la protection des droits fondamentaux selon que ceux-ci sont consacrés uniquement par des traités internationaux (contrôle diffus des cours et tribunaux et des juridictions administratives) ou également dans le titre II. Avec l'actualisation du titre II, le même mécanisme de contrôle s'appliquera indifféremment à la plupart des droits fondamentaux.

² Cf. l'article 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, et l'extension de compétence apportée par la loi spéciale du 9 mars 2003.

Het ligt evenwel geenszins in de bedoeling de Grondwet te herzien, louter ter wille van de intellectuele, symbolische of opvoedkundige voldoening. In ieder geval moet rekening worden gehouden met de tendens ten gronde, waarbij de parlementaire werkzaamheden de jongste 50 jaar ononderbroken in het teken stonden van de modernisering van titel II; men moet erop toezien dat de volgende herziening niet ten prooi valt aan het empirisme en het pointillisme dat bij de vorige herzieningen werd vastgesteld.

Tot slot moet men zich in het kader van de actualiseringswerkzaamheden van titel II tevens beraaden over de jurisdictionele controle op de inachtneming van de grondrechten, ook al ressorteert dat toezicht, op grond van artikel 142 van de Grondwet, deels onder de bevoegdheid van de bijzondere wetgever. Men mag immers niet vergeten dat men, door de lijst van de bij titel II van de Grondwet erkende rechten te verlengen, indirect het toepassingsveld van de referentienormen van het Arbitragehof verruimt.²

Voor de burger houdt die bevoegdheidsuitbreiding van het Arbitragehof een aantal voordelen in (mogelijkheid om bij het Arbitragehof beroep tot vernietiging in te stellen tegen een wet, een decreet, een ordonnantie die een schending inhoudt van een in titel II opgenomen recht), maar ongetwijfeld ook bepaalde nadelen: behalve het feit dat het Arbitragehof soms blijkt geeft van een meer 'politieke' gevoeligheid, dient erop te worden gewezen dat de compatibiliteitstoetsing door de gewone rechter van de interne wetgeving aan de internationale verdragen die soortgelijke rechten als titel II van de Grondwet waarborgen, wordt bemoeilijkt. En door het «monopolie» terzake van het Arbitragehof, zal dit ook concrete gevolgen kunnen hebben voor de rechtzoekende (cf. mechanisme van de prejudiciële vraag).

In het algemeen kan die indirecte uitbreiding van het actieterrein van het Arbitragehof evenwel als een vooruitgang worden beschouwd: de uniformering van de rechtspraak inzake grondrechten, een direct gevolg van de werkzaamheden van het Arbitragehof, zal de rechtszekerheid op termijn bevorderen. Voorts zal de jurisdictionele controle van de grondrechten op een meer samenhangende wijze verlopen. Dat feit alleen al verantwoordt een actualisering, het getuigt immers van een zeker gebrek aan logica dat de toetsing van de bescherming van de grondrechten verschilt naar gelang die grondrechten alleen zijn verankerd in internationale verdragen (gespreide toetsing door de hoven en rechtbanken, alsook door de administratieve rechtscolleges) dan wel tevens zijn opgenomen in titel II. Dankzij de actualisering van titel II zal dezelfde regeling in bijna alle gevallen worden toegepast.

² Zie artikel 1, 2^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, en de bevoegdheidsuitbreiding bij de bijzondere wet van 9 maart 2003.

La technique des déclarations de révision:

Le groupe de travail a, successivement, examiné les notes, rédigées par les experts, relatives aux différentes clauses transversales (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2304/001) et au catalogue des droits et libertés susceptibles de figurer dans un futur titre II «mis à jour» de la Constitution (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2867/001); la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a servi de texte de référence dans l'examen de ce catalogue.

Il s'est agi en réalité d'un véritable examen au fond de la matière des droits et libertés en Belgique. L'exercice de révision étant intégralement reporté sur les prochaines Chambres constituantes, ces travaux pourront utilement servir à ces dernières.

En ce qui concerne l'objectif plus immédiat de rédaction d'une 'bonne' déclaration de révision, il faut s'attacher à la technique des déclarations de révision, et faire attention à la relation particulière qu'entretiennent le préconstituant et le constituant.

Sans entrer dans le détail de la procédure de révision de la Constitution, on se contentera de souligner que le constituant dispose d'une certaine marge de manœuvre par rapport à la déclaration de révision, qu'il n'est, tout d'abord, à l'évidence pas tenu de réaliser le programme de révision élaboré par le préconstituant; qu'il n'est pas non plus lié par les intentions du préconstituant, qu'il est saisi de l'ensemble de la matière couverte par les dispositions soumises à révision (même si, en pratique, on observe que le préconstituant tend à limiter la saisine du constituant, en précisant l'objet de la révision («en vue d'y ajouter...», «en vue d'y insérer...», etc.)), et que ce n'est que lorsque la déclaration de révision permet l'insertion de dispositions totalement nouvelles que le constituant est tenu à l'objet indiqué par la déclaration de révision.

La technique propre aux déclarations de révision implique donc que le préconstituant ne doit pas nécessairement trancher, sur le fond, tous les points délicats et controverses soulevés à l'occasion des travaux du groupe de travail; les prochaines Chambres constituantes pourront s'en charger. Il faut en revanche permettre à celles-ci de réaliser, le cas échéant, la révision qu'elles jugeront la plus apte à réaliser l'objectif de cohé-

De techniek van de verklaringen tot herziening:

De werkgroep heeft achtereenvolgens de door de deskundigen geredigeerde nota's doorgenomen over de uiteenlopende transversale bepalingen (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2304/001) en de catalogoog van de rechten en de vrijheden (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2867/001) die in een toekomstige geactualiseerde titel II van de Grondwet zouden kunnen worden opgenomen. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie werd bij het onderzoek van die catalogoog als referentietekst gehanteerd.

In de praktijk werden de rechten en de vrijheden in België grondig tegen het licht gehouden. Aangezien de herziening in haar geheel wordt overgelaten aan de eerstkomende grondwetgevende Kamers, zullen zij zich op de werkzaamheden van de werkgroep kunnen baseren.

In afwachting daarvan moet alleszins al werk worden gemaakt van een «degelijke» verklaring tot herziening. Daarbij moet men oog hebben voor de techniek die wordt gebruikt voor de verklaringen tot herziening, meer bepaald voor de bijzondere verhouding tussen de preconstituante en de constituant.

Zonder in te gaan op de details van de procedure tot herziening van de Grondwet, moet worden beklemtoond dat de constituant over een bepaalde handelingsvrijheid beschikt ten aanzien van de verklaring tot herziening. Eerst en vooral is zij uiteraard niet verplicht het door de preconstituante uitgewerkte herzieningsprogramma uit te voeren; evenmin is ze gebonden door het opzet van de preconstituante. Voorts wordt aan de constituant het geheel van de aangelegenheden van de voor herziening voorgelegde bepalingen voorgelegd (ook al gebeurt het in de praktijk dat de preconstituante beoogt de saisine van de constituant in te perken, door het onderwerp van de herziening te preciseren («teneinde .. toe te voegen», «teneinde ... in te voegen» enz.)). Alleen in het geval dat de verklaring tot herziening de invoeging van volledig nieuwe bepalingen toestaat, is de constituant gebonden door het in de verklaring van herziening vermelde onderwerp.

De voor de verklaringen tot herziening gebruikte techniek impliceert derhalve dat de preconstituante niet noodzakelijk een beslissing moet nemen over de grond van alle netelige punten en tegenstrijdigheden die tijdens de werkzaamheden van de werkgroep opduiken; de grondwetgevende Kamers kunnen die taak op zich nemen tijdens de volgende zittingsperiode. Daar staat tegenover dat men hen in staat zal moeten stellen om,

rence appelé par le préconstituant, ce dernier étant toutefois parfaitement libre d'opérer lui-même un premier tri.

Dans le cadre de la présente note, on s'attachera dès lors à décrire les contours d'une déclaration de révision aussi large que possible (pour la partie des droits et libertés), en dépit du fait que, par exemple, certains groupes politiques ont d'ores et déjà fait part de leurs réticences à l'égard de certaines des clauses transversales examinées par le groupe de travail.

Typologie et commentaire des points de la déclaration de révision proposés pour le titre II et les autres dispositions de la Constitution relatives aux droits et libertés:

Cinq types de clauses paraissent nécessaires en vue de réaliser l'objectif d'une révision cohérente des dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés:

- I. Clause générale de révision relative aux 'dispositions nouvelles' à insérer;
- II. Clauses de révision relatives aux dispositions particulières du titre II à réviser;
- III. Clauses de révision relatives aux clauses transversales à insérer;
- IV. Clauses de révision relatives aux dispositions particulières hors titre II à réviser;
- V. Clauses de révision relatives à l'intitulé et aux subdivisions du titre II.

I. Clause générale de révision relative aux 'dispositions nouvelles' à insérer:

Depuis la déclaration de révision du 8 novembre 1987, toutes les déclarations de révision comportent un point relatif à l'insertion de «dispositions 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». Les travaux du groupe de travail ayant mis en évidence le caractère nettement plus complet, voire exhaustif, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il est proposé de remplacer – dans la déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés, projet de texte) – la référence à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) par une référence à ladite Charte.

indien nodig, de herziening door te voeren op de wijze die zij het meest geschikt achten om de door de preconstituante vooropgestelde samenhang te verwezenlijken; deze laatste is evenwel volkomen vrij om een eerste selectie te maken.

Binnen het bestek van deze nota stelt men zich derhalve tot taak de contouren aan te geven voor een zo ruim mogelijk opgevatte verklaring tot herziening (van het gedeelte «rechten en vrijheden»), ondanks het feit dat bijvoorbeeld bepaalde fracties reeds te kennen hebben gegeven bezwaren te hebben tegen sommige transversale bepalingen die de werkgroep heeft onderzocht.

Typologie van en commentaar bij de punten van de verklaring tot herziening van de Grondwet die wordt voorgesteld voor titel II en de andere grondwetsbepalingen in verband met de rechten en de vrijheden:

Om coherent te zijn vergt een herziening van de grondwetsbepalingen in verband met de rechten en de vrijheden vijf types bepalingen:

- I. De algemene herzieningsbepaling met betrekking tot de in te voegen «nieuwe bepalingen»;
- II. De herzieningsbepalingen met betrekking tot de herziene bijzondere bepalingen van titel II;
- III. De herzieningsbepalingen met betrekking tot de in te voegen transversale bepalingen;
- IV. De herzieningsbepalingen met betrekking tot de te herziene bijzondere bepalingen buiten titel II;
- V. De herzieningsbepalingen met betrekking tot het opschrift en de onderverdelingen van titel II.

I. De algemene herzieningsbepaling met betrekking tot de in te voegen «nieuwe bepalingen»

Sinds de verklaring tot herziening van de Grondwet van 8 november 1987 bevatten alle herzieningsverklaringen een onderdeel dat ertoe strekt «nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden, gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden». Aangezien de werkgroep tot de bevinding is gekomen dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie veel completer – om niet te zeggen exhaustief – is, wordt voorgesteld in het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (onderdeel «rechten en vrijheden») de verwijzing naar het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Europees Verdrag van de Rechten van de Mens - EVRM) te vervangen door een verwijzing naar voormeld Handvest.

On pourrait objecter que la force juridique de la Charte est moindre que celle de la Convention; on tiendra cependant compte du fait que:

1° le préconstituant, lorsqu'il ouvre la révision en vue d'insérer une disposition nouvelle, doit nécessairement mentionner l'objet de cette disposition nouvelle envisagée, et la Charte n'est utilisée ici que comme texte de référence, élément de la définition de la saisine du constituant;

2° la Charte s'est vu reconnaître un effet juridique au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne (cf. l'arrêt de la C.J.C.E., C-540/03, du 27 juin 2006, Parlement c. Conseil);

3° la Charte a été intégrée dans la deuxième partie du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, lequel, sans être entré en vigueur, n'en a pas moins été ratifié par la Belgique (13 juin 2006).

On notera que, pour le surplus, le libellé de la clause de révision n'a pas été modifié par rapport à la déclaration de révision du 10 avril 2003; la formule est constante depuis la déclaration de révision de 1987, son sens s'est enrichi des travaux préparatoires successifs³, et il ne serait dès lors pas de bonne légistique d'en modifier sans raison la rédaction.

³ Cf. cet extrait de la note des experts relative à la marge de manœuvre ouverte par la déclaration de révision du 10 avril 2003 (Doc. parl., Chambre,...): « Les travaux préparatoires de la déclaration de révision du 8 novembre 1987 sont peu diserts concernant le sens de cette ouverture à révision. Il en va de même concernant les travaux préparatoires de la déclaration de révision du 17 octobre 1991, si ce n'est que ceux-ci affirment que l'ouverture pratiquée permettra « d'actualiser » et de « compléter » les dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales » (Doc. Parl., Chambre, 1991-1992, n° 1791-1). Au cours du débat parlementaire qui a précédé l'adoption de la déclaration de révision de la Constitution du 12 avril 1995, il a été précisé que l'ouverture à révision concernée visait à réaliser un « parallélisme des textes », entre, d'une part, le titre II de la Constitution, et, d'autre part, la Convention européenne des droits de l'Homme (Doc. Parl., Chambre, 1994-1995, n° 1740/4, p. 14). Lors des débats qui ont précédé l'adoption de la déclaration de révision du 10 avril 2003, il a encore été précisé que l'ouverture à révision concernée « tend à éliminer les disparités entre les règles qui peuvent être soumises au contrôle de la Cour d'arbitrage et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Doc. Parl., Chambre, Doc. 50-2389/003, p. 36). »

Men zou kunnen tegenwerpen dat het Handvest juridisch een minder ruime rechtskracht heeft dan het EVRM, maar daar staat tegenover dat:

1° wanneer de preconstituante de Grondwet voor herziening vatbaar verklaart om er een nieuwe bepaling in op te nemen, het oogmerk van die in uitzicht gestelde bepaling hoe dan ook moet worden vermeld; terzake wordt het Handvest slechts als een referentietekst gebruikt, als een element dat ertoe bijdraagt de opdracht van de grondwetgever nader te omschrijven;

2° binnen de rechtsorde van de Europese Unie aan het Handvest toch reeds enige rechtskracht werd toegekend (zie arrest nr. C-540/03 van het Europees Hof van Justitie van 27 juni 2006, Parlement vs. Raad);

3° het Handvest werd opgenomen in het tweede deel van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dat, hoewel het nog niet in werking is getreden, toch al door België werd geratificeerd (te weten op 13 juni 2006).

Voor het overige zij erop gewezen dat de tekst van de herzieningsbepaling geen wijzigingen onderging ten opzichte van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003. Sinds de herzieningsverklaring van 1987 is de formulering dezelfde gebleven; de inhoud ervan werd wel verdiept dankzij de parlementaire voorbereiding die er telkens mee gepaard ging³ en bijgevolg zou het uit een wetgevingstechnisch oogpunt geen goede zaak zijn de redactie van dat artikel zonder reden aan te passen.

³ Zie dit uittreksel uit de nota van de deskundigen met betrekking tot de armslag die de verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003 biedt (Parl. St., Kamer, DOC 51,...): « De parlementaire voorbereiding van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 8 november 1987 is niet bijzonder veelzeggend aangaande de zin van die herzienbaarheid. Hetzelfde geldt voor de parlementaire voorbereiding van de verklaring tot herziening van 17 oktober 1991, behalve dat die stelt dat de herzienbaarheid het zal mogelijk maken de grondwettelijke bepalingen in verband met de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden « uit te breiden », zodat ze kunnen uitmonden in een « modernisering » (Parl. St., Kamer, 1991-1992, nr. 1791/1, blz. 3). Tijdens het parlementaire debat dat aan de verklaring tot herziening van de Grondwet van 12 april 1995 is voorafgegaan, is gepreciseerd dat de bewuste herzienbaarmaking het « parallelisme van de teksten » beoogde tussen enerzijds titel II van de Grondwet en anderzijds het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (Parl. St., Kamer, 1994-1995, nr. 1740/4, blz. 14). Tijdens de debatten die aan de aanneming van de verklaring tot herziening van 10 april 2003 zijn voorafgegaan, is nog gepreciseerd dat de bewuste herzienbaarmaking tot doel heeft « de discrepantie tussen de regels die het Arbitragehof kan toetsen en het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden door het ontwerp » weg te werken (Parl. St., Kamer, DOC 50 2389/003, blz. 36). »

II. Clauses de révision relatives aux dispositions particulières du titre II à réviser

La clause générale de révision relative aux 'dispositions nouvelles' ne permet pas la révision de toutes les dispositions du titre II, *vu qu'elle ne porte que sur les droits garantis par la Charte*; parmi celles de ces dispositions qui ne sont pas couvertes par la clause générale, il convient de déclarer révisables notamment celles qui – étrangères ou non à la matière des droits et libertés *stricto sensu* – figuraient dans la déclaration de révision antérieure et qui n'ont pas été révisées sous cette législature, ainsi que celles qui ne figuraient pas dans la déclaration de révision antérieure mais dont la révision pourrait se justifier dans le cadre d'une remise à niveau cohérente (par exemple pour augmenter les garanties existantes au-delà de ce qu'exigent les standards internationaux).

Il s'agit certainement des articles 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase (qui pose la nationalité belge comme condition de principe à l'admissibilité aux emplois civils et militaires), 21, alinéa 1^{er} (non-intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des ministres d'un culte, le but étant d'étendre ce principe aux délégués des organisations laïques), 25 (liberté de la presse, «en vue d'y ajouter un alinéa permettant d'élargir les garanties de la presse aux autres moyens d'information»), 26 (liberté de rassemblement, révision proposée de pure forme en vue de supprimer la limitation obsolète aux Belges), 27 (liberté d'association, pour le même motif qu'à l'article 26), 28 (droit de pétition) et 29 (secret des lettres); les articles 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, 21, alinéa 1^{er}, 25, 28 et 29 sont révisables sous la présente législature, les articles 26 et 27 ne le sont pas.

L'article 22 (droit au respect de la vie privée) n'est pas repris dans la présente proposition de déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés), car la révision projetée en 2003 (extension à la protection des données à caractère personnel) est couverte par la clause générale de révision (voir l'article II-68 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

L'article 22*bis* (droits de l'enfant) a fait l'objet d'une proposition de révision, adoptée par le Sénat le 9 dé-

II. De herzieningsbepalingen met betrekking tot de te herziene, bijzondere bepalingen van titel II

De algemene herzieningsbepaling met betrekking tot de «nieuwe bepalingen» maakt het niet mogelijk alle bepalingen van titel II te wijzigen *aangezien ze uitsluitend betrekking heeft op de toevoeging van de in het Handvest gewaarborgde grondrechten* een aantal van de niet onder die algemene herzieningsbepaling vallende bepalingen zou alsnog voor herziening vatbaar moeten worden gemaakt, met name die welke in de vorige herzieningsverklaring waren opgenomen (ongeacht of zij al dan niet betrekking hebben op de rechten en de vrijheden *stricto sensu*) maar tijdens deze zittingsperiode ongemoeid zijn gelaten, alsook die welke níet in de vorige herzieningsverklaring stonden vermeld maar waarvan de herziening gerechtvaardigd kan zijn als het de bedoeling is een coherente grondwetsherziening door te voeren (bijvoorbeeld om de bestaande waarborgen nog verder te doen reiken dan vereist op grond van de internationale standaarden).

Dat is zeker het geval voor artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel (waarin principieel de Belgische nationaliteit wordt vereist om te kunnen worden benoemd tot burgerlijke of militaire bedieningen), artikel 21, eerste lid (niet-bemoeienis van de Staat met de benoeming of de installatie van de bedienaren van de eredienst, waarbij het de bedoeling is dat principe uit te breiden tot de afgevaardigden van vrijzinnigenorganisaties), artikel 25 (persvrijheid, «om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen»), artikel 26 (vrijheid van vergadering - herziening die om louter formele redenen wordt voorgesteld, om een einde te maken aan de - voorbijgestreefde - beperking van dat recht tot de Belgen), artikel 27 (vrijheid van vereniging, om dezelfde reden als artikel 26), artikel 28 (het recht verzoekschriften in te dienen) en artikel 29 (briefgeheim). De artikelen 10, tweede lid, tweede zinsdeel, 21, eerste lid, 25, 28 en 29 kunnen nog tijdens de lopende zittingsperiode worden herzien, in tegenstelling tot de artikelen 26 en 27.

Artikel 22 (het recht op eerbiediging van het privéleven) staat niet vermeld in het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (onderdeel «rechten en vrijheden»), aangezien de in 2003 geplande herziening (uitbreiding van de bescherming tot de persoonsgegevens) onder de algemene herzieningsbepaling valt (zie artikel II-68 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

Over artikel 22*bis* (rechten van het kind) werd een voorstel tot herziening ingediend; het werd op 9 decem-

cembre 2004 et toujours pendante à la Chambre. Le texte adopté par le Sénat ajoute à l'actuel article 22bis trois alinéas dont le contenu, inspiré de la Convention internationale des droits de l'enfant, correspond par ailleurs en substance à l'article II-84 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La question a été posée de savoir s'il faut adopter la révision de l'article 22bis sous cette législature ou la reporter à la prochaine. Dans un cas comme dans l'autre, l'insertion de l'article 22bis dans la prochaine déclaration de révision est superflue, la révision par les prochaines Chambres constituantes étant couverte par la clause générale de révision; c'est la raison pour laquelle l'article 22bis n'est pas repris dans la présente proposition de déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés).

La question de l'insertion de l'article 23 (dignité humaine et droits économiques et sociaux) dans la prochaine déclaration de révision est en revanche plus délicate, s'agissant du moins du droit à des services universels (ou droit d'accès aux services d'intérêt économique général, dans la terminologie de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). Dans le système de la Charte (article II-96), le droit d'accès aux services d'intérêt économique général énonce seulement le principe selon lequel l'Union doit respecter l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est réglé dans les prescriptions nationales lorsque ces prescriptions sont compatibles avec le droit de l'Union. La seule ambition de l'article II-96 est donc de rappeler que le droit de l'Union européenne, et notamment les règles de la concurrence, ne fait pas obstacle à ce que les États mettent en place de tels services. Cette disposition n'impose cependant pas à l'Union ni aux États membres de mettre en place de tels services. En conséquence, la présente proposition de déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés) déclare l'article 23, alinéa 3, expressément révisable en vue d'y insérer le droit à des services universels.

III. Clauses de révision relatives aux clauses transversales à insérer

À l'occasion des discussions qui ont eu lieu concernant les clauses transversales, un certain nombre de questions ont été soulevées. À côté de la question de l'opportunité même d'insérer telle ou telle clause transversale, des problèmes parfois plus techniques ont été

ber 2004 door de Senaat aangenomen, maar is in de Kamer nog steeds in behandeling. De door de Senaat aangenomen tekst voegt aan het huidige artikel 22bis drie leden toe, waarvan de inhoud is geïnspireerd op het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, en dat overigens inhoudelijk overeenstemt met artikel II-84 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De vraag is gerezen of de herziening van artikel 22bis nog tijdens deze zittingsperiode haar beslag moet krijgen, dan wel of zij kan worden uitgesteld tot de volgende zittingsperiode. In de beide gevallen is het overbodig artikel 22bis op te nemen in de volgende herzieningsverklaring, aangezien de herziening van dat artikel door de volgende grondwetgevende Kamers *sowieso* vervat zit in de algemene herzieningsbepaling. Om die reden wordt van artikel 22bis geen melding gemaakt in het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (onderdeel «rechten en vrijheden»).

Delicater is dan weer de vraag of artikel 23 (het recht een menswaardig leven te leiden, alsook de economische en sociale rechten) al dan niet moet worden opgenomen in de volgende herzieningsverklaring, op zijn minst wat de toegang tot universele diensten betreft (of het recht toegang te hebben tot «diensten van algemeen economisch belang», zoals het wordt gesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Volgens de in het Handvest vervatte regeling (artikel II-96) behelst dat recht op toegang tot de diensten van algemeen economisch belang uitsluitend het principe dat de Unie de toegang tot die rechten moet eerbiedigen, zoals in de nationale wetgevingen is geregeld en voor zover die nationale wetgevingen stroken met het Europees recht. Het enige oogmerk van artikel II-96 bestaat er dus in te beklemtonen dat het Europees recht, met name de concurrentieregels, niet mag verhinderen dat de lidstaten zelf dergelijke diensten zouden gaan aanbieden. Tegelijk legt die bepaling echter noch de Unie, noch de lidstaten op daar daadwerkelijk toe over te gaan. Bijgevolg wordt in het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (onderdeel «rechten en vrijheden») artikel 23, derde lid, uitdrukkelijk herzienbaar verklaard, teneinde er het recht op universele diensten in op te nemen.

III. De herzieningsbepalingen met betrekking tot de in te voegen transversale bepalingen

Naar aanleiding van de debatten over de transversale bepalingen zijn een aantal vragen gerezen. Niet alleen was er de vraag of het wel opportuun was deze of gene transversale bepaling in de Grondwet op te nemen, maar daarnaast werd ook dieper ingegaan op een aantal

abordés. On rappellera que la mission essentielle du groupe de travail est de faciliter la tâche du préconstituant, qui lui-même doit seulement mettre le constituant en état de réaliser une 'bonne' révision de la Constitution, spécialement en ce qui concerne la partie relative aux droits et libertés. Il faut dès lors rappeler que ces questions d'opportunité et ces autres questions touchant aux modalités techniques des clauses transversales ne doivent pas nécessairement être tranchées sous cette législature. Elles peuvent parfaitement l'être par les prochaines Chambres constituantes, qui apprécieront elles-mêmes l'opportunité d'insérer telle ou telle clause transversale en particulier, et, le cas échéant, selon quelles modalités.

Dans le dispositif de la présente proposition de déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés), six clauses ont été rédigées, permettant chacune l'insertion d'une des six clauses transversales examinées par le groupe de travail; la formulation retenue est chaque fois aussi neutre et ouverte que possible, afin de ménager au constituant une plus grande marge de manœuvre.

Le préconstituant est cependant libre d'opérer lui-même, que ce soit au stade du groupe de travail ou à un stade ultérieur, un premier tri. À toutes fins utiles, on rappellera ci-après très brièvement les principales questions techniques soulevées à propos des clauses transversales.

– A propos de la clause d'interprétation des droits reconnus par le titre II

À l'occasion de la discussion de la clause relative à l'interprétation des droits reconnus par le titre II en conformité avec les instruments internationaux ratifiés par la Belgique, la question de la primauté des règles de droit international directement applicables a été abordée: faut-il par ailleurs également régler cette question de la primauté, notamment dans ses rapports avec la Constitution (cf. la jurisprudence de la Cour d'arbitrage ou de la Cour constitutionnelle allemande, d'une part, et les positions récentes de la Cour de cassation, d'autre part)?

Il conviendra également de clarifier la relation entre droits similaires, garantis à la fois par le titre II et par un instrument international (situations 'unidimensionnelles'),

kwesties van soms technischer aard. In dat opzicht zij herinnerd aan de hoofdopdracht van de werkgroep: de taak te vergemakkelijken van de preconstituante, die zelf alleen maar het pad moet effenen voor de grondwetgever, opdat die kan overgaan tot een kwaliteitsvolle herziening van de Grondwet, meer in het bijzonder wat het deel in verband met de rechten en de vrijheden betreft. Bijgevolg is het goed eraan te herinneren dat die opportuniteitskwesties, evenals de vragen in verband met de technische aspecten van de transversale bepalingen, niet noodzakelijk nog tijdens deze zittingsperiode een antwoord behoeven. De volgende Grondwetgevende Vergaderingen kunnen dat even goed, wanneer zij zullen nagaan of het opportuun is deze of gene specifieke transversale bepaling in te voegen en, zo ja, met inachtneming van welke nadere voorwaarden.

Het beschikkend gedeelte van het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (onderdeel «rechten en vrijheden») bestaat uit zes bepalingen die achtereenvolgens de invoering mogelijk maken van de zes door de werkgroep onderzochte transversale bepalingen. Er werd telkens geopteerd voor een zo neutraal en open mogelijke formulering, teneinde de grondwetgever achteraf een zo groot mogelijke arm-slag te bieden.

Het staat de preconstituante evenwel vrij zelf een eerste selectie te maken, ofwel nog tijdens de werkzaamheden van de werkgroep, ofwel in een latere fase. Voor alle duidelijkheid worden hierna zeer bondig de belangrijkste technische kwesties in verband met die transversale bepalingen in herinnering gebracht.

– In verband met de bepaling tot uitlegging van de bij titel II erkende rechten

Tijdens de bespreking over de bepaling tot uitlegging (overeenkomstig de door België geratificeerde internationale verdragen) van de bij titel II erkende rechten werd stilgestaan bij de kwestie van de voorrang van de direct toepasbare internationale rechtsregels: moet die voorrangskwestie overigens ook worden geregeld in samenhang met de Grondwet (zie, enerzijds, de rechtspraak terzake van het Arbitragehof en het Duitse Grondwettelijk Hof en, anderzijds, de recente stellingnamen van het Hof van Cassatie)?

Tevens moet duidelijkheid worden geschapen in de betrekkingen tussen gelijksoortige rechten die tegelijk worden gewaarborgd bij titel II van de Grondwet en bij

lorsque ce dernier contient une clause de renvoi à la garantie interne plus favorable (cf. l'article 53 de la Convention européenne des droits de l'homme).

Pour ce qui est des conflits entre droits fondamentaux: ils ne paraissent pas pouvoir être réglés dans le cadre de la clause d'interprétation conforme ou combinée, qui concerne des situations 'unidimensionnelles', portant sur un même droit, garanti de manière différente en fonction des instruments qui le consacrent. Il faudra dès lors s'en remettre à la jurisprudence.

– A propos de la clause de la garantie des droits reconnus par le titre II

Faut-il préciser, dans la clause de garantie, la notion d'«autorités publiques», seules tenues à la garantie sur le plan constitutionnel? Il est apparu en tout cas que le groupe de travail ne souhaite pas que les simples particuliers puissent se voir opposer le respect *a priori* ou immédiat des droits fondamentaux (seulement le respect médiate, i.e. si la *loi* édicte une obligation ou une interdiction spécifique). Reste la question des personnes privées investies de missions publiques: faut-il les exclure ou non de la clause de garantie, et comment libeller celle-ci pour que le choix du constituant se révèle clairement? La jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière (cf. à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la notion d'*autorité administrative*) pourrait servir de fil conducteur (à préciser dans les travaux préparatoires).

– A propos de la clause relative à l'abus des droits reconnus par le titre II

La clause anti-abus de droit (cf. l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme) pourrait être conçue soit comme une clause de portée essentiellement symbolique, soit comme un véritable mécanisme de «déchéance» des droits (*hakbijl*).

– A propos de la clause relative aux restrictions aux droits reconnus par le titre II

La question de l'extension des garanties spécifiquement belges (ex. l'interdiction des mesures préalables) est posée à propos de la clause relative aux restrictions

een internationaal rechtsinstrument («eendimensionale» situaties), ingeval dat internationaal rechtsinstrument een verwijzingsbepaling bevat die refereert aan een gunstigere waarborg uit de interne rechtsorde (zie artikel 53 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden).

Wat de conflicten tussen grondrechten betreft: zij blijken niet te kunnen worden geregeld in het kader van de bepaling tot eensluidende of gecombineerde uitlegging, die betrekking heeft op «eendimensionale» situaties in verband met een zelfde recht, dat echter verschillend is gewaarborgd naar gelang van de instrumenten die het bekrachtigen. Men zal zich dus op de rechtspraak moeten verlaten.

– In verband met de bepaling inzake vrijwaring van de bij titel II erkende rechten

Moet in de vrijwaringsbepaling het begrip «overheid» worden gepreciseerd, de enige instantie die op grondwettelijk tot waarborging verplicht is? Er is in ieder geval gebleken dat de werkgroep niet wenst dat de gewone particulieren de *a priori*- of onmiddellijke eerbiediging van de grondrechten kan worden tegen-gevoerd (alleen de middellijke eerbiediging, d.w.z. als de *wet* een specifieke verplichting of een specifiek verbod uitvaardigt). *Quid* echter met de privépersonen die met overheidsopdrachten zijn belast: komen zij al dan niet in aanmerking voor de vrijwaringsbepaling, en hoe moet die luiden opdat de keuze van de grondwetgever duidelijk zou blijken? De rechtspraak van de Raad van State (zie het begrip *administratieve overheid* in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) zou hier als leidraad kunnen dienen (te preciseren in de voorbereidende werkzaamheden).

– In verband met de bepaling inzake het misbruik van de bij titel II erkende rechten

De bepaling in verband met het rechtsmisbruik (zie artikel 17 van het EVRM) zou ofwel kunnen worden opgevat als een bepaling met een essentieel symbolische strekking, ofwel als een echt *hakbijl*mechanisme.

– In verband met de bepaling inzake de beperkingen van de bij titel II erkende rechten

De vraag naar de uitbreiding van de specifiek Belgische rechten (bijvoorbeeld het verbod op voorafgaande maatregelen) rijst naar aanleiding van de

mais doit être réglée au niveau des dispositions particulières pertinentes. Il faudra, le cas échéant, envisager de déclarer ces dispositions particulières ouvertes à révision (cf. point II. *supra*).

– A propos de la clause relative à la dérogation aux droits reconnus par le titre II

La clause relative à la dérogation aux droits en cas de guerre ou d'autre danger grave entretient un lien indirect avec l'article 187 de la Constitution. On peut, le cas échéant, également envisager la révision de ce dernier.

– A propos de la clause relative à la répartition des compétences en ce qui concerne les droits reconnus par le titre II:

La réalisation effective et la protection de ces droits fondamentaux sont garanties, dans la sphère de compétences des assemblées législatives concernées, par la loi, le décret ou l'ordonnance; la restriction des droits fondamentaux est en principe réglée par la loi, à moins que la Constitution ou une loi spéciale n'autorise cette restriction, pour certaines matières, également ou uniquement par décret ou par ordonnance. La clause relative à la répartition des compétences pose donc aussi une exigence de *légalité*, qui est l'une des conditions posées par la clause relative aux restrictions admissibles. Le constituant devra examiner la façon d'articuler ces deux clauses entre elles.

Dans la proposition de déclaration de révision, est également prévue la possibilité d'insérer six clauses dites «transversales» dans le titre II de la Constitution. Il s'agit de dispositions qui s'appliquent, en principe, à tous les droits fondamentaux garantis dans le titre II, sauf disposition contraire. Il s'agit notamment de clauses transversales relatives à:

– *l'interprétation des droits reconnus dans le titre II, l'objectif étant d'insérer explicitement, dans le titre II de la Constitution même, le principe qui est déjà actuellement contenu dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage concernant l'interprétation conforme de ces droits;*

– *la garantie des droits fondamentaux, ce qui permet d'inscrire, dans le titre II de la Constitution, les trois obligations classiques qui entraînent des droits fondamentaux pour les pouvoirs publics (respecter, réaliser, protéger), de sorte que le point de doctrine relatif aux obligations positives et à l'effet horizontal peut aussi être ancré explicitement dans la Constitution;*

beperkingsbepaling, maar moet worden geregeld op het vlak van de relevante bijzondere bepalingen. Men zal moeten overwegen die bijzondere bepalingen eventueel voor herziening vatbaar te verklaren (zie punt II *supra*).

– In verband met de bepaling inzake afwijking van de bij titel II erkende rechten

De bepaling inzake afwijking van de rechten in geval van oorlog of een ander ernstig gevaar heeft een indirecte band met artikel 187 van de Grondwet. De herziening van dit laatste is eventueel ook denkbaar.

– In verband met de bepaling inzake de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de bij titel II erkende rechten:

De effectieve realisatie en de bescherming van die grondrechten zijn gewaarborgd, binnen de bevoegdheidssfeer van de betrokken assemblees, bij wet, decreet of ordonnantie; de beperking van de grondrechten wordt in principe geregeld bij wet, tenzij de Grondwet of een bijzondere wet die beperking niet toelaat, en voor bepaalde materies ook of alleen bij wet of ordonnantie. De bepaling in verband met de bevoegdheidsverdeling stelt dus ook een legaliteitsvereiste, die één van de voorwaarden is die bij de bepaling inzake de toelaatbare beperkingen wordt gesteld. De grondwetgever zal moeten onderzoeken hoe die twee bepalingen op elkaar kunnen worden afgestemd.

In het voorstel tot herzieningsverklaring wordt ook de mogelijkheid opgenomen om zes zgn. «transversale bepalingen» in titel II van de Grondwet op te nemen. Het gaat om bepalingen die, in beginsel, gelden voor alle in titel II gewaarborgde grondrechten, tenzij het anders bepaald. Het gaat met name om transversale bepalingen over:

– *de interpretatie van de in titel II erkende rechten, waarbij het de bedoeling is het beginsel dat thans reeds in de rechtspraak van het Arbitragehof besloten ligt i.v.m. de verdragsconforme interpretatie van deze rechten uitdrukkelijk in titel II van de Grondwet zelf op te nemen;*

– *de waarborging van de grondrechten, waardoor het mogelijk wordt de drie klassieke verplichtingen die grondrechten voor de overheid met zich brengen in titel II van de Grondwet in te schrijven (eerbiedigen, verwezenlijken en beschermen), zodat ook het leerstuk over de positieve verplichtingen en over de horizontale werking uitdrukkelijk in de Grondwet kan worden verankerd;*

– *l'abus de droits fondamentaux, ce qui permet d'inscrire, dans le titre II de la Constitution, une disposition analogue à celle de l'article 17 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme;*

– *les limitations de droits fondamentaux, ce qui permet de prévoir des conditions de restriction générales dans le titre II de la Constitution, sans qu'il soit porté atteinte aux conditions de restriction particulières existantes;*

– *les dérogations aux droits fondamentaux, ce qui permet de fixer, par analogie avec l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, les conditions auxquelles il peut être dérogé à la protection des droits fondamentaux en temps de guerre ou en cas d'autre danger public;*

– *la répartition des compétences en matière de droits fondamentaux, ce qui permet d'indiquer explicitement, dans le titre II de la Constitution, quel est l'impact de la répartition des compétences dans l'État fédéral sur le respect, la limitation, la réalisation et la protection de droits fondamentaux.*

IV. Clauses de révision relatives aux dispositions particulières hors titre II à réviser

Certaines dispositions de la Constitution, bien que ne figurant pas au titre II, entretiennent cependant un lien avec la matière des droits et libertés.

On peut distinguer différentes sous-catégories:

- les dispositions qui contiennent des garanties judiciaires en faveur des justiciables;
- les dispositions qui contiennent des garanties fonctionnelles ou statutaires en faveur des magistrats (et qui ce faisant concourent à l'indépendance et à l'impartialité de ces derniers);
- les deux dispositions transversales que constituent les articles 187 (la Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie) et 191 (égalité de principe entre les Belges et les étrangers établis en Belgique).

Avant d'entamer l'examen de ces dispositions, rappelez que l'objectif du groupe de travail s'inscrit dans le cadre de la procédure de révision, régie par l'article 195 de la Constitution; il ne s'agit donc pas de se pencher sur la question du simple 'rapatriement' au sein du titre II de dispositions constitutionnelles se rapportant à la matière des droits et libertés mais qui ne nécessiteraient, sur le fond, aucune révision (ex. l'article 148, alinéa 1^{er}, qui règle la publicité des audiences): il s'agirait

– *het misbruik van grondrechten, waardoor het mogelijk wordt een bepaling analoog aan deze van artikel 17 EVRM in titel II van de Grondwet in te schrijven;*

– *de beperkingen van grondrechten, waardoor het mogelijk wordt algemene beperkingsvoorwaarden in de titel II van de Grondwet op te nemen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de bestaande bijzondere beperkingsvoorwaarden;*

– *de afwijkingen van grondrechten, waardoor het mogelijk wordt om, naar analogie met artikel 15 van het EVRM, de voorwaarden te bepalen, waaronder in oorlogstijd of bij een algemene noodtoestand kan worden afgeweken van de grondrechtenbescherming;*

– *de bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten, waardoor het mogelijk wordt uitdrukkelijk in titel II van de Grondwet aan te geven welke weerslag de bevoegdheidsverdeling in de federale staat heeft op het eerbiedigen, beperken, verwezenlijken en beschermen van grondrechten.*

IV. Herzieningsbepalingen in verband met de bijzondere bepalingen buiten de te herziene titel II

Sommige bepalingen van de Grondwet staan dan wel niet in titel II, maar hebben een band met de materie van de rechten en vrijheden.

Men kan verscheidene subcategorieën onderscheiden:

- de bepalingen met rechterlijke waarborgen ten opzichte van de rechtzoekenden;
- de bepalingen met functionele of statutaire waarborgen ten opzichte van de magistraten (en die daardoor bijdragen tot hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid);
- de twee transversale bepalingen in de artikelen 187 (de Grondwet kan noch geheel, noch ten dele worden geschorst) en 191 (principiële gelijkheid tussen Belgen en vreemdelingen).

Alvorens het onderzoek van die bepalingen aan te vatten, zij eraan herinnerd dat de doelstelling van de werkgroep past in het kader van de procedure tot herziening, die is geregeld bij artikel 195 van de Grondwet; het gaat er dus niet om zich te buigen over de gewone «repatriëring» naar titel II van de grondwettelijke bepalingen met betrekking tot de materie rechten en vrijheden, maar die inhoudelijk geen herziening zouden vergen (bijvoorbeeld artikel 148, eerste lid, dat de

là d'une opération de renumérotation, réglée par l'article 198 de la Constitution, lequel exige seulement que les Chambres soient constituantes et non pas que les dispositions à 'rapatrier' au sein du titre II figurent dans la déclaration de révision. Concernant ces opérations de renumérotation, et sans préjuger des travaux du constituant, on indiquera qu'elles pourraient se justifier si, par exemple, les prochaines Chambres constituantes décidaient d'insérer, dans le titre II, les garanties en matière judiciaire qu'on retrouve en nombre dans les instruments internationaux de protection des droits de l'homme (et plus spécifiquement la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) et qui, à quelques exceptions près (notamment les articles 13, 14, 148, alinéa 1^{er},...), font curieusement défaut dans la Constitution (procès équitable, *non bis in idem*, non-retroactivité de la loi pénale,...).

On n'examinera donc ici que les dispositions qui appellent éventuellement une révision de fond.

Les dispositions qui contiennent des garanties judiciaires en faveur des justiciables:

Les articles 148, alinéa 2 (l'unanimité est requise pour décréter le huis clos en matière de délits politiques et de presse), et 150 (les délits politiques et de presse relèvent de la Cour d'assises), ont été déclarés révisables en 1999 et en 2003; l'objectif était de permettre l'extension du régime dérogatoire en ce qui concerne les délits de presse inspirés par le racisme et la xénophobie, dans le prolongement de la modification apportée, en 1999, à l'article 150, instaurant la correctionnalisation de ces délits.

La raison pour laquelle l'article 148, alinéa 2, a été déclaré révisable en 2003 conserve sans doute sa raison d'être (en vue de permettre le huis clos sans l'unanimité en ce qui concerne les délits de presse inspirés par le racisme et la xénophobie). Par contre, le cas de l'article 150 est moins net, surtout si l'on considère l'évolution de la jurisprudence récente en matière de délits inspirés par le racisme et la xénophobie (voir Cass., 18 novembre 2003, et Gand, 21 avril 2004): au moment de la déclaration de révision de 2003, on ignorait encore comment le pouvoir judiciaire donnerait suite à la révision de 1999⁴. Ces deux dispositions sont cependant maintenues dans la présente proposition de déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés), d'autant que l'extension, à l'article 25, des garanties en matière de presse aux autres moyens

openbaarheid van de terechtzittingen regelt): daar zou het gaan om een vernummering, zoals is geregeld bij artikel 198 van de Grondwet, dat alleen maar vereist dat de Kamers grondwetgevend zijn en niet dat de naar titel II te repatriëren bepalingen in de verklaring tot herziening staan. In verband met die vernummering en zonder vooruit te lopen op de werkzaamheden van de grondwetgever men stellen dat zij gerechtvaardigd zou kunnen zijn, als de volgende grondwetgevende Kamers bijvoorbeeld zouden beslissen in titel II de rechterlijke waarborgen op te nemen die talrijk terug te vinden zijn in de internationale instrumenten ter bescherming van de mensenrechten (en meer bepaald het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) en die op enkele uitzonderingen na (met name de artikelen 13, 14, 148, eerste lid, enz.) merkwaardigerwijze in de Grondwet ontbreken (eerlijk proces, *non bis in idem*, niet retroactieve werking van de strafwet enz.).

Hier zullen dus alleen de bepalingen worden onderzocht die eventueel een inhoudelijke herziening vergen.

De bepalingen met rechterlijke waarborgen ten voordele van de rechtzoekenden:

De artikelen 148, tweede lid, (algemene stemmen zijn vereist om het sluiten der deuren inzake politieke misdrijven en drukpersmisdrijven uit te spreken) en 150 (politieke misdrijven en drukpersmisdrijven zijn assisenzaken) zijn in 1999 en 2003 vatbaar voor herziening verklaard; de bedoeling was uitbreiding van de afwijkingsregeling mogelijk te maken inzake de drukpersmisdrijven die door racisme en xenofobie zijn ingegeven, in het verlengde van de in 1999 aangebrachte wijziging aan artikel 150, dat de correctionele behandeling van die misdrijven instelt.

De reden waarom artikel 148, tweede lid, in 2003 voor herziening vatbaar is verklaard, behoudt ongetwijfeld haar *rationale* (om het sluiten der deuren inzake drukpersmisdrijven op grond van racisme en xenofobie zonder algemene stemmen te kunnen uitspreken). In geval van artikel 150 is dat heel wat minder duidelijk, vooral als men kijkt naar de evolutie van de recente rechtspraak inzake misdrijven op grond van racisme en xenofobie (zie Cass., 18 november 2003, en Gent, 21 april 2004): toen men in 2003 de verklaring tot herziening aannam, wist men nog niet hoe de rechterlijke macht aan de herziening van 1999 gevolg zou geven⁴. Die twee bepalingen zijn evenwel in het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet behouden (onderdeel «rechten en vrijheden»), temeer daar de uitbreiding in artikel 25 van de waarborgen in-

⁴ B. Cadranet, «La déclaration de révision de la Constitution d'avril 2003», C.H., CRISP, 2003, nr. 1811-1812, blz. 12 en 13.

⁴ B. Cadranet, «La déclaration de révision de la Constitution d'avril 2003», C.H., CRISP, 2003, nr. 1811-1812, blz. 12 en 13.

de communication pourrait nécessiter une nouvelle révision de l'article 150.

La révision de l'article 149, «en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut prévoir des dérogations à la lecture intégrale obligatoire des jugements, par le juge, en audience publique» était déjà prévue dans les déclarations de révision de 1999 (sans indication de l'objet de la révision) et 2003; cette disposition est maintenue dans la présente proposition de déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés), moyennant quelques corrections au texte néerlandais.

Les dispositions qui contiennent des garanties fonctionnelles ou statutaires en faveur des magistrats:

La révision de l'article 152, alinéas 2 et 3, qui garantit l'inamovibilité des juges, était déjà prévue dans les déclarations de révision de 1999 et 2003; cette disposition est maintenue dans la présente proposition de déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés).

L'extension des garanties constitutionnelles qui concourent à l'indépendance et à l'impartialité des magistrats de l'ordre judiciaire (du moins ceux du siège) aux membres (magistrats) de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'Etat, des juridictions administratives créées par la loi, voire de la Cour des comptes, pourrait être envisagée. A cette fin, la présente proposition de déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés) prévoit la révision des articles 142, 160, 161 et 180 de la Constitution. Cette ouverture à révision pourrait être assortie d'une formule limitant la saisine du constituant à ce seul objet («*en vue de...*»).

Les dispositions transversales que constituent les articles 187 et 191:

L'article 187 pourrait être déclaré révisable, dans la mesure où, d'une part, il entretient un lien avec la clause de dérogation (la dérogation aux garanties établies par le titre II constituant une *suspension partielle* de la Constitution), et d'autre part, les travaux du groupe de travail ayant mis en lumière le caractère relatif de l'article 187 (lors de deux conflits mondiaux, l'exercice des pouvoirs s'est, par la force des choses, déroulé en marge du prescrit constitutionnel), il pourrait être opportun d'établir *in tempore non suspecto*, même si cela est sans aucun doute symboliquement très sensible, des règles pour les cas de guerre ou d'autres dangers publics graves.

zake drukpers tot de andere communicatiemiddelen een nieuwe herziening van artikel 150 zou kunnen vergen.

De herziening van artikel 149 «om een lid toe te voegen volgens hetwelke de wet afwijkingen kan voorzien op de verplichte integrale voorlezing van vonnissen, door de rechter, in openbare zitting» was al opgenomen in de verklaring tot herziening van 1999 (zonder vermelding van het ontwerp van de herziening) en 2003; die bepaling is behouden in het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (onderdeel «rechten en vrijheden»), mits een aantal verbeteringen in de Nederlandse tekst.

De bepalingen met functionele of statutaire waarborgen ten voordele van de magistraten:

De herziening van artikel 152, tweede en derde lid (waarborg van onafzetbaarheid van de rechters) was al opgenomen in de verklaring tot herziening van 1999 en 2003; die bepaling is behouden in het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (onderdeel «rechten en vrijheden»).

De uitbreiding van de grondwettelijke waarborgen die bijdragen tot de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de magistraten van de rechterlijk orde (althans de zetelende), tot de leden (magistraten) van het Arbitragehof, de Raad van State, de bij de wet opgerichte administratieve rechtscolleges, en zelfs het Rekenhof, zou kunnen worden overwogen. Daartoe voorziet het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (onderdeel «rechten en vrijheden») in de herziening van de artikelen 142, 160, 161 en 180 van de Grondwet. Die verklaring tot herziening zou gepaard kunnen gaan met een formule die de aanhangigmaking van de grondwetgever beperkt tot dit doel («*om ...*»).

De transversale bepalingen in de artikelen 187 en 191:

Artikel 187 zou voor herziening vatbaar kunnen worden verklaard, aangezien er enerzijds een band is met de afwijkingsbepaling (waarbij de afwijking van de waarborgen in titel II een *gedeeltelijke schorsing* van de Grondwet vormt) en anderzijds aangezien — nadat de werkgroep in zijn werkzaamheden het betrekkelijke karakter van artikel 187 in het licht heeft gesteld (tijdens de twee wereldbranden werden de verschillende bevoegdheden noodgedwongen uitgeoefend los van de grondwettelijke bepalingen) —, het opportuun zou kunnen zijn *in tempore non suspecto* — zelfs al kan dit heel gevoelig liggen — regels vast te stellen voor het geval er oorlog uitbreekt of er andere ernstige openbare gevaren dreigen.

Si les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du titre II «afin d'insérer un nouvel article concernant la dérogation aux droits reconnus par le titre II en cas de guerre ou en cas d'autres dangers publics menaçant la Nation», il s'indique d'ouvrir également l'article 187 de la Constitution à révision afin que l'on puisse y renvoyer à cette clause transversale et éviter ainsi une révision implicite.

L'article 191 règle le statut des étrangers se trouvant sur le territoire de la Belgique; pour les raisons déjà exposées par les experts dans la note relative aux droits consacrant l'égalité (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2867/001)⁵, cet article a été intégré à la proposition de

⁶ «Les experts se demandent toutefois, si, dans un registre plus symbolique, il convient encore, à l'inverse de ce qui s'observe dans les constitutions modernes et dans les instruments de protection des droits de l'Homme, de maintenir dans la Constitution, au travers de l'article 191, une apparence juridiquement infondée de «sous-statut» des étrangers dans la jouissance de droits et libertés réservés en priorité aux «Belges» (cfr l'intitulé même du titre II de la Constitution). Dans cette optique, ils invitent à réfléchir à une révision constitutionnelle qui:

- abrogerait l'article 191, dont la portée dérogatoire a de toute façon été neutralisée par la Cour d'arbitrage;
- modifierait l'intitulé même du titre II de la Constitution, pour y supprimer la référence exclusive aux «Belges»;

- supprimerait la référence aux «Belges» comme titulaires exclusifs des droits consacrés, dans les dispositions constitutionnelles où cette référence a été, de longue date, privée de toute portée pratique par la doctrine et la jurisprudence (cfr. les articles 26 et 27).

Pour les raisons exposées ci-dessus, cette révision constitutionnelle serait très largement déclaratoire de droit existant, et ne modifierait donc pas, sur un plan strictement juridique, le régime constitutionnel des droits et libertés de l'étranger en Belgique. Une réserve doit cependant être faite. En effet, l'actuel article 191 comporte encore, à l'heure actuelle, une garantie non négligeable au profit des personnes de nationalité étrangère: les différences de traitement entre elles-mêmes et les Belges sont réservées à la «loi». Cette réserve à la loi a semble-t-il perdu, dans la jurisprudence actuelle (cfr. la note établie par les experts concernant la répartition des compétences en matière de droits et libertés), toute dimension répartitrice de compétence. Par contre, elle exprime toujours l'idée selon laquelle de telles différences doivent être le fait d'un acte législatif (par opposition à un acte du pouvoir exécutif). Cette réserve à la loi n'existe pas s'agissant des différences de traitement fondées sur d'autres critères que la nationalité. Dès lors, en abrogeant l'article 191 pour aligner purement et simplement les différences de traitement entre Belges et étrangers sur les autres différences de traitement constitutionnellement autorisées, l'on perdrait le bénéfice de cette réserve à la loi. Il appartient au Constituant de décider si, pour des raisons de cohérence juridique et de réévaluation symbolique du statut des étrangers dans la Constitution belge, il estime opportun de consentir un tel sacrifice. Une autre solution pourrait éventuellement consister à «niveler par le haut», c'est-à-dire, à introduire une réserve à la loi formelle de portée générale, applicable à toutes les distinctions de traitement constitutionnellement autorisées.»

Indien de Kamers verklaren dat er reden bestaat om titel II voor herziening vatbaar te verklaren «om een nieuw artikel in te voegen betreffende de afwijking van de bij titel II erkende rechten in geval van oorlog of een andere algemene noodtoestand die de Natie bedreigt», is het aangewezen ook artikel 187 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren teneinde mogelijk te maken erin te verwijzen naar deze transversale bepaling en zo een impliciete herziening te vermijden.

Artikel 191 regelt de status van de vreemdelingen die zich op Belgisch grondgebied bevinden. Om de redenen die de deskundigen reeds hebben uiteengezet in de nota betreffende de rechten waarbij gelijkheid wordt verankerd (Kamer, DOC 51 2867/001)⁵, werd dat artikel

⁵ «De deskundigen vragen zich evenwel af of het, in een meer symbolisch register en in tegenstelling tot wat wordt waargenomen in de moderne grondwetten en in de instrumenten ter bescherming van de mensenrechten, nog past om in de Grondwet met artikel 191 een juridisch ongegronde schijn van «substatus» voor de vreemdelingen te behouden in verband met het genot van de rechten en vrijheden die bij voorrang voor «de Belgen» zijn gereserveerd (zie het opschrift zelf van titel II van de Grondwet). Vanuit dat oogpunt nodigen de deskundigen uit tot een reflectie over een grondwetsherziening die zou voorzien in:

- de opheffing van artikel 191, waarvan de afwijkende strekking in elk geval door het Arbitragehof is tenietgedaan;
- een wijziging van het opschrift zelf van titel II van de Grondwet, om er de exclusieve verwijzing naar «de Belgen» weg te laten;
- de weglating van de verwijzing naar «de Belgen» als exclusieve houders van de verankerde rechten, in de grondwettelijke bepalingen waar deze verwijzing sinds lang door de rechtsleer en de rechtspraak van elke praktische draagwijdte is ontdaan (zie de artikelen 26 en 27).

Om de hiervoor uiteengezette redenen zou deze grondwetsherziening in ruime mate verklarend zijn met betrekking tot het bestaande recht en zou ze op strikt juridisch vlak dus niet de constitutionele regeling van de rechten en vrijheden van de vreemdeling in België wijzigen. Er moet echter voorbehoud worden gemaakt. Artikel 191 bevat thans immers nog een niet onbelangrijke waarborg voor de vreemdelingen: de verschillen in behandeling tussen henzelf en de Belgen zijn voorbehouden voor «de wet». Dat voorbehouden zijn voor de wet is in de huidige rechtspraak (zie de nota van de deskundigen over de bevoegdheidsverdeling inzake rechten en vrijheden) kennelijk elk bevoegdheidsverdelend aspect verloren. Het drukt daarentegen nog altijd het idee uit dat dergelijke verschillen het resultaat moeten zijn van een wetgevende handeling (in tegenstelling tot een handeling van de uitvoerende macht). Dat voorbehoud voor de wet bestaat niet aangaande de verschillen in behandeling die op andere criteria dan nationaliteit zijn gebaseerd. Door artikel 191 op te heffen louter en alleen teneinde de verschillen in behandeling tussen Belgen en vreemdelingen op de andere grondwettelijk toegestane verschillen in behandeling af te stemmen, zou men derhalve het voordeel van dit voorbehoud voor de wet verliezen. Het komt de grondwetgever toe te beslissen of, om redenen van juridische samenhang en symbolische re-evaluatie van de vreemdelingenstatus in de Belgische Grondwet, het opportuun is een dergelijk offer te brengen. Een andere oplossing zou eventueel kunnen bestaan in een «gelijkmaking van bovenaf», dat wil zeggen in een invoering van een uitdrukkelijk voorbehoud voor de formele wet, dat een algemene strekking heeft en van toepassing is op enig grondwettelijk toegestaan onderscheid in behandeling. (...).

déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés).

V. Clauses de révision relatives à l'intitulé et aux subdivisions du titre II

La présente proposition de déclaration de révision de la Constitution (partie relative aux droits et libertés) prévoit enfin deux points relatifs à la modification de l'intitulé du titre II et à la subdivision de ce même titre.

En ce qui concerne le premier point, on doit souligner que l'intitulé actuel du titre II («*des Belges et de leurs droits*») est devenu largement anachronique (cf. les raisons exposées par les experts, sous la note 5), dans la mesure où la jouissance des droits et libertés consacrés par le titre II est, en vertu de la jurisprudence unanime, reconnue aux Belges et aux étrangers établis en Belgique, sauf très rares exceptions (accès aux emplois civils et militaires). C'est la même logique d'actualisation de pure forme qui conduit à prévoir la révision des articles 26 et 27.

En ce qui concerne le second point, il paraît évident qu'une refonte globale du titre II pourrait nécessiter une subdivision de ce même titre en chapitres et sections.

opgenomen in het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (onderdeel «rechten en vrijheden»).

V. Herzieningsbepalingen betreffende het opschrift en de onderverdelingen van titel II

Het onderhavige voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (deel over de rechten en vrijheden) voorziet ten slotte in twee punten die betrekking hebben op de wijziging van het opschrift van titel II en op de onderverdeling van die titel.

In verband met het eerste punt moet worden onderstreept dat het huidige opschrift van titel II («*De Belgen en hun rechten*») voor een flink stuk anachronistisch is geworden (cf. de redenen die de deskundigen onder voetnota 5 hebben uiteengezet). Op grond van eensluidende rechtspraak wordt namelijk erkend dat de Belgen en de in België gevestigde Belgen de in titel II verankerde rechten en vrijheden genieten, tenzij in zeer uitzonderlijke gevallen (toegang tot burgerlijke en militaire bedieningen). Overeenkomstig dezelfde logica die een louter formele bijwerking voorstaat, wordt voorzien in de herziening van de artikelen 26 en 27.

Met betrekking tot het tweede punt lijkt het vanzelfsprekend dat titel II een onderverdeling behoeft, mocht hij volledig worden herwerkt.