

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 mei 2008

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van
artikel 22bis van de Grondwet**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE HERZIENING
VAN DE GRONDWET EN DE HERVORMING DER
INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Willem-Frederik SCHILTZ**

INHOUD

I. Inleidende uiteenzetting door de hoofdindienster van het voorstel	3
II. Bespreking en stemming	4
III. Bijlage	9

Voorgaande documenten:

Doc 52 0175/ (2007/2008):

001: Voorstel van de dames Marghem en Nyssens.
002 en 003: Addenda.
004: Amendement.

Zie ook:

006: Tekst aangenomen door de commissie.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 mai 2008

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de
l'article 22bis de la Constitution**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE RÉVISION
DE LA CONSTITUTION ET DE LA RÉFORME DES
INSTITUTIONS
PAR
M. **Willem-Frederik SCHILTZ**

SOMMAIRE

I. Exposé introductif de l'auteur principal de la proposition	3
II. Discussion et vote	4
III. Annexe	9

Documents précédents:

Doc 52 0175/ (2007/2008):

001: Proposition de Mmes Marghem et Nyssens.
002 et 003: Addenda.
004: Amendement.

Voir aussi:

006: Texte adopté par la commission.

Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag /

Composition de la commission à la date de dépôt du rapport

Voorzitter/Président: Herman Van Rompuy

A. Vaste leden/ Titulaires:

CD&V - N-VA: Stefaan De Clerck, Jan Jambon, Herman Van Rompuy, Servais Verherstraeten
 MR: Kattrin Jadin, Olivier Maingain, Marie-Christine Marghem
 PS: Valérie Déom, Yvan Mayeur
 Open Vld: Willem-Frederik Schiltz, Geert Versnick
 VB: Koen Bultinck, Rita De Bont
 sp.a+VI.Pro: Renaat Landuyt, Bruno Tobback
 Ecolo-Groen!: Jean-Marc Nollet
 cdH: Christian Brotcorne

B. Plaatsvervangers/ Suppléants:

Sonja Becq, Els De Rammelaere, Mia De Schampelaere, Michel Doomst, Raf Terwingen
 Daniel Bacquelaine, Jean-Luc Crucke, Daniel Ducarme, Olivier Hamal
 Guy Coëme, Thierry Giet, Karine Lalieux
 Bart Somers, Bruno Steegen, Carina Van Cauter
 Bart Laeremans, Barbara Pas, Bruno Valkeniers
 Hans Bonte, Dirk Van der Maelen, Peter Vanvelthoven
 Meyrem Almaci, Stefaan Van Hecke
 Clotilde Nyssens, Brigitte Wiaux

cdH	:	centre démocrate Humaniste	
CD&V – N-VA	:	Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie	
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
FN	:	Front National	
LDD	:	Lijst Dedecker	
MR	:	Mouvement Réformateur	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
PS	:	Parti Socialiste	
sp.a+VI.Pro	:	Socialistische partij anders + VlaamsProgressieven	
VB	:	Vlaams Belang	
Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 52 0000/000 :	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 52 0000/000 :	Document parlementaire de la 52 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)	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 :	Plenum	PLEN :	Séance plénière
COM :	Commissievergadering	COM :	Réunion de commission
MOT :	moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :

Natieplein 2

1008 Brussel

Tel. : 02/ 549 81 60

Fax : 02/549 82 74

www.deKamer.be

e-mail : publicaties@deKamer.be

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

e-mail : publications@laChambre.be

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit voorstel tot herziening van de Grondwet besproken tijdens haar vergaderingen van 4 maart, 29 april en 20 mei 2008.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HOOFDINDIENSTER VAN HET VOORSTEL

Mevrouw Marie-Christine Marghem (MR) onderstreept dat de hier voorgestelde herziening van artikel 22*bis* van de Grondwet tot doel heeft de beginselen van het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind grondwettelijk te verankeren. Dat Verdrag heeft immers geen directe uitwerking in het interne recht.

Tijdens de vorige zittingsperiode was deze herziening al uitgebreid besproken in de Senaat, waar ze op 9 december 2004 nagenoeg eenparig werd aangenomen. De indienster schetst vervolgens de voorgeschiedenis van het ter bespreking voorliggende voorstel.

Tijdens de zittingsperiode 1999-2003 is in de Grondwet een nieuw artikel 22*bis* ingevoegd, dat ertoe strekt elk kind het recht op morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit te verzekeren. Tijdens de parlementaire voorbereiding van deze grondwetswijziging bleek dat vrijwel alle senatoren verder wilden gaan en het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, opgemaakt te New York, in de Grondwet wilden opnemen.

Volgens een meerderheid in rechtsleer en rechtspraak was dit verdrag immers niet rechtstreeks toepasbaar in onze Belgische rechtsorde. De opname in de Grondwet zou dus een grote stap vooruit zijn inzake de erkenning van de rechten van het kind.

Een dergelijke wijziging strookte echter niet met de verklaring tot herziening van de Grondwet die bekend werd gemaakt op 5 mei 1999.

Om die reden maakte de verklaring tot herziening, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 2003, artikel 22*bis* van de Grondwet voor herziening vatbaar, teneinde aan dat artikel een lid toe te voegen betreffende de bescherming van aanvullende rechten van het kind. Het op 20 oktober 2003 door senator Nathalie de T'Serclaes ingediende voorstel tot herziening (Stuk Senaat nr. 3-265/1) strekte er dan ook toe de werkzaamheden die waren aangevat tijdens de zittingsperiode daarvoor, voort te zetten en de grondbeginselen van het Verdrag inzake de rechten van het kind op te nemen in de Grondwet.

Over dit wetsvoorstel is uitvoerig gedebatteerd in de Senaat; op 28 oktober 2004 werden daarover

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné la présente proposition de révision de la Constitution au cours de ses réunions des 4 mars, 29 avril et 20 mai 2008.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION

Mme Marie-Christine Marghem (MR) souligne que la présente révision de l'article 22*bis* de la Constitution a pour objectif d'intégrer les principes de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant dans la Constitution, celle-ci n'ayant pas d'effet direct en droit interne.

Lors de la précédente législature, la présente modification a été longuement débattue au Sénat et adoptée le 9 décembre 2004 à la quasi-unanimité. L'auteur rappelle l'historique de la présente proposition.

Sous la législature 1999-2003, un nouvel article 22*bis* visant à garantir à chaque enfant le droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle a été inséré dans la Constitution. Des travaux parlementaires ayant eu lieu dans le cadre de cette modification constitutionnelle avait émergé la volonté quasi unanime des sénateurs d'aller plus loin et d'intégrer la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York, dans la Constitution.

En effet, cette convention n'étant pas, suivant une doctrine et une jurisprudence majoritaires, directement applicable dans l'ordre juridique belge, cette intégration aurait été une belle avancée dans les droits reconnus aux enfants.

Cependant, le prescrit de la déclaration de révision de la Constitution, publiée le 5 mai 1999, ne permettait pas une telle modification.

C'est la raison pour laquelle la déclaration de révision, publiée au *Moniteur belge* du 10 avril 2003, a soumis l'article 22*bis* à révision en vue d'y ajouter un alinéa concernant la protection de droits supplémentaires de l'enfant. La proposition de révision n° 3-265/1 de Mme la sénatrice Nathalie de T'Serclaes, déposée le 20 octobre 2003, visait, dès lors, dans la continuité des travaux entamés sous la législature précédente, à intégrer les grands principes de la Convention des droits de l'enfant dans la Constitution.

Cette proposition a été largement débattue au Sénat et a donné lieu à l'audition d'experts en date du

deskundigen gehoord. De Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft vervolgens een werkgroep opgericht die was samengesteld uit de indienst van het voorstel tot herziening (mevrouw Nathalie de T'Serclaes) en twee rapporteurs (mevrouw Sabine de Bethune en de heer Francis Delpérée), ingevolge de hoorzitting met de professoren Van Drooghenbroeck, Lemmens en Meulders-Klein en de daaropvolgende gedachtewisseling.

Die werkgroep heeft geleid tot het opstellen van een «consensusamendement» en een subamendement.

De Senaat heeft de uit die twee amendementen bestaande tekst, die in artikel 22bis van de Grondwet de grondbeginselen opneemt van het Verdrag inzake de rechten van het kind, nagenoeg eenparig aangenomen op 9 december 2004. Deze Kamercommissie slaagde er evenwel niet in het voorstel nog vóór het einde van de vorige zittingsperiode goed te keuren.

Daarom werd het opnieuw ingediend en aan de commissie voorgelegd.

II. — BESPREKING EN STEMMING

Voorzitter Herman Van Rompuy brengt in herinnering dat dit voorstel tijdens de vorige zittingsperiode werd besproken door een werkgroep die belast was met het onderzoek van Titel II van de Grondwet (zie bijlage).

De conclusies van die werkgroep luiden als volgt:

«De werkgroep is van mening dat:

– het voorliggende ontwerp tot herziening van de Grondwet de verklaring van de wetgevende macht die in het Belgisch Staatsblad van 10 april 2003 is bekendgemaakt niet schendt;

– de ontworpen bepalingen niet rechtstreeks van toepassing zouden zijn;

– de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen zich hierover moet uitspreken of het politiek opportuun is dit ontwerp tot herziening van de Grondwet goed te keuren en vooruit te lopen op een eventuele toekomstige codificatie van Titel II van de Grondwet.».

Tevens wijst de voorzitter op een formuleringsprobleem in de voorgestelde tekst, want het tweede lid van het vigerende artikel 22bis is identiek aan het in uitzicht gestelde, nieuwe zesde lid.

28 octobre 2004. Un groupe de travail a ensuite été institué par la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, composé de l'auteur de la proposition de révision (Mme Nathalie de T'Serclaes) et des deux rapporteurs (Mme Sabine de Bethune et M. Francis Delpérée), sur la base de l'audition des professeurs Van Drooghenbroeck, Lemmens et Meulders-Klein et de l'échange de vues qui a suivi.

Ce groupe de travail a abouti à la rédaction d'un «amendement de consensus» et d'un sous-amendement.

Composé de ces deux amendements, le texte, élargissant l'article 22bis de la Constitution aux principes de base de la Convention relative aux droits de l'enfant, a été adopté à la quasi-unanimité par le Sénat le 9 décembre 2004 mais n'a pu être voté au sein de cette commission avant la fin de la législature.

La proposition a dès lors été redéposée et est soumise à la sagacité de la commission.

II. — DISCUSSION ET VOTE

M. Herman Van Rompuy, président, rappelle que lors de la précédente législature, la présente proposition a été examinée au sein d'un groupe de travail chargé de l'examen du Titre II de la Constitution (voir annexe).

Les conclusions de ce groupe de travail sont les suivantes:

«Le groupe de travail estime:

– que le projet de révision de la Constitution à l'examen ne viole pas la déclaration du pouvoir législatif publiée au Moniteur belge le 10 avril 2003;

– que les dispositions en projet ne seraient pas directement applicables;

– qu'il appartient à la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions de se prononcer sur l'opportunité politique de l'adoption du projet de révision de la Constitution à l'examen et de l'anticipation d'une éventuelle codification à venir du titre II de la Constitution.».

Le président note également un problème d'ordre rédactionnel dans le texte proposé. L'alinéa 2 de l'article 22bis actuel est similaire au nouvel alinéa 6 proposé.

Mevrouw Clotilde Nyssens (cdH) stipt aan dat het Verdrag inzake de rechten van het kind almaar meer in zijn geheel wordt toegepast. Het betreft echter een omvangrijke tekst. Dit voorstel tot herziening heeft dan ook tot doel een politieke, symbolische en «programmatrice» boodschap, in de nobele zin van het woord, uit te zenden. Het is met name de bedoeling te bevestigen dat het Verdrag van toepassing is in het Belgische recht, veeleer dan alle bepalingen van het Verdrag in de Grondwet op te nemen.

Uiteraard blijft het Verdrag niet beperkt tot de drie in dit voorstel opgenomen beginselen. Het gaat om de krachtlijnen van dat Verdrag, te weten:

- elk kind heeft het recht zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan;
- elk kind moet worden beschermd en heeft als dusdanig recht op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen;
- het belang van het kind moet de eerste overweging zijn bij elke beslissing die het kind aangaat.

De heer François-Xavier de Donnea (MR) is het inhoudelijk met de indieners van het voorstel eens. Voornamelijk vraagt hij zich echter af waarom het nodig is de bepalingen van dat Verdrag, veeleer dan die van andere verdragen, in de Grondwet te verankeren. De wetgever en ook de Grondwetgever zijn te vaak geneigd al te gericht in te grijpen. Is het de bedoeling een rangorde op te stellen van de diverse Verdragen die België heeft ondertekend? In dat geval dreigt een wel erg onsamenhangende lezing van de Grondwet. Beter zou zijn Titel II van de Grondwet in zijn geheel te benaderen.

De rapporteur deelt de bekommerning van de heer de Donnea.

Hij heeft ook vragen bij de formulering van het voorgestelde tweede lid, dat aan het kind bepaalde rechten zou toekennen. Men mag het bestaande evenwicht niet verbreken door rechten te verlenen waarin aanvankelijk niet was voorzien.

De heer Jean-Marc Nollet (Ecolo-Groen!) vindt het ook beter Titel II van de Grondwet in zijn geheel te bespreken. Titel II is op dit moment evenwel niet voor herziening vatbaar verklaard. Een omvattende bespreking ervan is dus niet mogelijk tijdens deze zittingsperiode. De Grondwetgever, daarentegen, kan het vraagstuk van de rechten van het kind vandaag al aanpakken. Het zou jammer zijn die kans te laten liggen.

De indieners van het voorstel hebben een bevredigend evenwicht gevonden. Voorts moet duidelijk worden

Mme Clotilde Nyssens (cdH) souligne que, de plus en plus, la Convention relative aux droits de l'enfant trouve à s'appliquer dans son ensemble. Il s'agit toutefois d'un texte conséquent. L'objectif de la présente révision est dès lors de lancer un message politique, symbolique et «programmatische» au sens noble du terme, afin d'affirmer que la Convention s'applique en droit belge plutôt que de reprendre l'intégralité des dispositions de la Convention dans la Constitution.

La Convention ne se limite évidemment pas aux trois principes repris dans la présente proposition, mais il s'agit des idées maîtresses de la Convention, à savoir:

- chaque enfant a le droit de s'exprimer sur ce qui le concerne;
- chaque enfant doit être protégé et bénéficier de mesures et services qui concourent à son développement;
- dans toute décision qui concerne un enfant, c'est son intérêt qui doit primer.

M. François-Xavier de Donnea (MR) rejoint les auteurs de la proposition sur le fond. Au niveau de la forme, il se demande, par contre, quelles sont les raisons de constitutionnaliser les dispositions de cette Convention, plutôt qu'une autre. Le législateur, voire le Constituant, a trop tendance à intervenir ponctuellement. L'objectif serait-il d'instaurer une hiérarchie entre les différentes conventions auxquelles la Belgique a adhéré? L'on risque de la sorte d'aboutir à une lecture très décousue de la Constitution. Une lecture globale du Titre II de la Constitution devrait dès lors être privilégiée.

Votre rapporteur partage les préoccupations de M. de Donnea.

Il s'interroge également quant à la formulation de l'alinéa 2 proposé, qui impliquerait un certain nombre de droits dans le chef de l'enfant. Il faut ici veiller à ne pas rompre l'équilibre existant en créant de nouveaux droits qui n'étaient initialement pas prévus.

M. Jean-Marc Nollet (Ecolo-Groen!) est lui aussi favorable à mener une discussion d'ensemble relative au Titre II de la Constitution. Il convient toutefois de constater qu'à l'heure actuelle, le Titre II n'est pas soumis à révision. Ce travail ne pourra donc pas être fait au cours de cette législature. Le Constituant a, par contre, dès aujourd'hui l'occasion de régler cette problématique relative aux droits de l'enfant. Il serait regrettable de s'en priver.

L'équilibre trouvé par les auteurs de la proposition est satisfaisant. Il est par ailleurs important de mentionner

vermeld dat de keuze voor die drie beginselen geen afbreuk doet aan de toepassing van eender welke maatregel die het Verdrag waarborgt. De voorgestelde bepaling moet in de eerste plaats een brug slaan tussen de Grondwet en het Verdrag inzake de rechten van het kind.

De heer Bruno Tobbacq (sp.a+VI.Pro) is niet helemaal overtuigd van het nut van die wijziging. Ze schaadt niet, maar brengt ook niets bij. Ze levert geen enkel bijkomend recht op. In het beste geval heeft ze een pedagogische meerwaarde, omdat ze de Grondwet op dat stuk duidelijker maakt. Maar waarom dan het debat op dat ene Verdrag toespitsen, en geen alomvattend debat houden?

De heer Koen Bultinck (VB) is niet tegen het voorstel, maar vraagt zich af of het wel opportuun is de Grondwet, die toch een algemene strekking heeft, aldus te wijzigen. Wat is de meerwaarde van die wijziging? De Grondwet moet absoluut klaar en duidelijk zijn opgesteld, door een logische ordening van alle elementen ervan.

De heer Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) vindt dat de al aangehaalde argumenten, zowel pro als contra, allemaal lovenswaardig zijn. Uiteraard heeft die wijziging geen echte juridische meerwaarde, maar zeker wel een symbolische.

Een alomvattende hervorming van Titel II van de Grondwet is momenteel onmogelijk. Als men artikel 22bis wil wijzigen via een dergelijke hervorming, zal het debat pas kunnen worden gevoerd tijdens de volgende zittingsperiode. Minder problematisch is een gerichte wijziging, omdat dit wel vaker gebeurt.

De rapporteur is echt niet overtuigd dat de voorgestelde wijziging geen nieuwe rechten zou instellen. In het tweede lid wordt immers bepaald dat «het kind (...) recht [heeft] op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen.».

De voorzitter stipt aan dat in de vorige zittingsperiode hoorzittingen met constitutionnalisten werden georganiseerd, in het raam van de werkzaamheden van de werkgroep belast met het onderzoek van Titel II van de Grondwet. Zij waren van oordeel dat die wijziging geen enkel bijkomend recht instelt dan die welke reeds in het Verdrag zijn opgenomen.

De heer Olivier Maingain (MR) is het eens met de rapporteur. Het is niet uitgesloten dat bepaalde rechtbanken zich op die bepaling baseren om nieuwe rechten in te stellen. De bepalingen van Titel II hebben trouwens altijd

clairement que le choix de ces trois principes ne restreint pas l'application de l'ensemble des mesures garanties par la Convention. Cette disposition aura avant tout un rôle de «passerelle» vers la Convention relative aux droits de l'enfant.

M. Bruno Tobbacq (sp.a+VI.Pro) n'est pas totalement convaincu de l'utilité de cette modification. Sans être néfaste, elle n'apporte rien de plus. Elle n'octroie aucun droit supplémentaire. Sa seule valeur ajoutée serait éventuellement son rôle pédagogique, en clarifiant la Constitution sur ce point. Mais pourquoi donc se limiter à cette seule Convention et ne pas avoir une réflexion d'ensemble?

M. Koen Bultinck (VB) n'est pas opposé à la présente proposition mais s'interroge quant à l'opportunité d'une telle modification dans la Constitution qui se veut avant tout générale. Apporte-t-elle une quelconque valeur ajoutée? Il est absolument nécessaire que la Constitution soit rédigée de manière claire et nette en catégorisant chacun de ses éléments.

M. Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) estime que les différents arguments, pour ou contre, qui ont jusqu'à présent été avancés, sont tous louables. Il est évident que cette modification n'a pas de réelle plus-value d'un point de vue juridique mais elle en a certainement une sur le plan symbolique.

Une réforme globale du Titre II de la Constitution est actuellement impossible. Si l'on veut attendre une telle réforme pour modifier l'article 22bis, il faudra alors reporter les débats à la prochaine législature. Une modification ponctuelle ne pose, quant à elle, pas tant de problèmes dans la mesure où il s'agit d'une pratique assez fréquente.

Votre rapporteur n'est absolument pas convaincu que la modification proposée ne créerait pas de nouveaux droits. L'alinéa 2 proposé stipule tout de même que l'enfant «a droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.».

Le président fait remarquer que les constitutionnalistes entendus au cours de la législature précédente dans le cadre du groupe de travail chargé de l'examen du Titre II de la Constitution sont d'avis que cette modification ne crée aucun droit supplémentaire que ceux qu'offre déjà la Convention.

M. Olivier Maingain (MR) partage le point de vue du rapporteur. Il n'est pas à exclure que certains tribunaux se basent sur cette disposition pour établir de nouveaux droits. Les dispositions du Titre II ont d'ailleurs toujours

al juridische gevolgen gehad. Men moet dus voorkomen dat wordt overgegaan tot het aannemen van loutere principeverklaringen, dan wel van bepalingen die men niet zou controleren.

*
* *

Tijdens de vergadering van 29 april 2008 wijst mevrouw *Clotilde Nyssens (cdH)* erop dat de tekst reeds grondig werd bewerkt en bijgestuurd in de Senaat. Het is uiteraard begrijpelijk dat men dit vraagstuk in een ruimer kader wil behandelen, maar op die manier dreigt jarenlang niets concreets uit de bus te komen.

Het bestaande artikel *22bis* van de Grondwet is te beperkt, en weerspiegelt sterk de geest van het post-Dutroux-tijdperk. Toch is van het essentieel belang dat alle rechten van het kind aan bod komen. Dit voorstel heeft voorts de verdienste dat het de klemtoon legt op de positie van het kind in de samenleving, alsook op zijn recht van meningsuiting.

In een tijd waarin men het almaar vaker heeft over het kind in het gerecht, bij de toepassing van de internationale verdragen of in de psychologie, is de nieuwe voorgestelde tekst ronduit modern. In dit verband moet trouwens worden beklemtoond dat de commissie voor de Justitie overweegt binnenkort een concrete mogelijkheid uit te werken om in het Gerechtelijk Wetboek rekening te houden met de mening van het kind; dat zou gebeuren door de in artikel 931 van het Gerechtelijk Wetboek opgenomen rechtspleging aan te passen. De ter bespreking voorliggende wijziging van de Grondwet zou daar beslist toe bijdragen.

Het belang van het kind, in de ruimste zin van het woord, is een algemeen rechtsbeginsel dat echt thuisheert in de Grondwet. Dat is belangrijk, zeker omdat men er moet op toezien zich niet uitsluitend te baseren op het Europees Verdrag voor de rechten van het kind; hoewel sommige bepalingen van dat Verdrag rechtstreeks in de interne rechtsorde van toepassing zijn, is dat immers lang niet voor alle bepalingen het geval.

Dankzij die wijziging van de Grondwet zal men een duidelijker zicht krijgen op de positie van het kind in de samenleving, alsook op de verhouding tussen kinderen en volwassenen.

De rapporteur merkt op dat dit voorstel sterk lijkt op de tekst van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat bindend zal worden verklaard door het toekomstige Verdrag van Lissabon.

eu des effets juridiques. Il faut donc éviter d'adopter soit de simples déclarations de principe, soit des dispositions qu'on ne contrôlerait pas.

*
* *

Lors de la réunion du 29 avril 2008, *Mme Clotilde Nyssens (cdH)* a rappelé que le texte avait déjà été largement travaillé et remanié au Sénat. La volonté de vouloir aborder cette problématique dans un cadre plus large est évidemment compréhensible mais risque de n'aboutir à rien de concret avant plusieurs années.

Or, l'actuel article *22bis* de la Constitution est trop réduit. Il reflète fortement la problématique posée par l'affaire Dutroux. Il est pourtant essentiel d'aborder l'ensemble des droits de l'enfant. La présente proposition a par ailleurs le mérite de mettre l'accent sur la place de l'enfant au sein de la société et sur son droit d'expression.

A l'heure où l'on parle de plus en plus de l'enfant au sein de la justice, dans l'application des conventions internationales ou encore en psychologie, le nouveau paragraphe proposé est résolument moderne. Il convient d'ailleurs de souligner qu'il est question en commission de la Justice d'élaborer prochainement une application concrète de la prise en compte de l'opinion de l'enfant dans le Code judiciaire, en aménageant l'article 931 du Code judiciaire au niveau procédural. La présente modification de la Constitution y contribuerait certainement.

L'intérêt de l'enfant, pris dans son acceptation la plus large, est un principe général de droit qui a tout à fait sa place dans la Constitution. Ceci est d'autant plus important qu'il faut veiller à ne pas se reposer uniquement sur la Convention européenne des droits de l'enfant car si certaines dispositions de cette Convention ont un effet direct en droit interne, tel n'est pas le cas pour l'ensemble des dispositions.

Cette modification de la Constitution permettra d'éclaircir la place de l'enfant au sein de la société, de même que les rapports enfants-adultes.

Votre rapporteur fait remarquer que la présente proposition est fort proche du texte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui se voit accorder une force obligatoire par le futur Traité de Lisbonne.

Als men de Grondwet wijzigt, is het belangrijk enerzijds de betrokken bepalingen niet te gedetailleerd te maken en anderzijds een algemeen recht in verschillende subcategorieën in te delen. Als men aldus het recht op integriteit algemeen waarborgt, ligt het voor de hand dat ook de kinderen als rechtssubjecten worden beoogd.

Overstijgt dit voorstel, door te bepalen dat het kind recht heeft «*op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen*», niet het kader van de Grondwet, die een basistekst moet blijven?

*
* *

De voorzitter herinnert eraan dat in de voorgestelde tekst een probleem van redactionele aard blijft bestaan. Het tweede lid van het vigerende artikel 22bis en het voorgestelde nieuwe zesde lid zijn ongeveer hetzelfde.

De heer Willem-Frederik Schiltz (Open Vld) merkt eveneens op dat hoewel in dat tweede lid de woorden «de bescherming van dat recht» zijn opgenomen, in het zesde lid een ruimere formulering is vervat, namelijk «de rechten van het kind». Als de commissie het erover eens is het tweede lid weg te laten, stelt hij voor in het zesde lid de woorden «de rechten» te vervangen door de woorden «deze rechten» of «de in dat artikel opgenomen rechten».

Mevrouw Clotilde Nyssens (cdH) gaat als mede-indienster van het voorstel akkoord om het tweede lid weg te laten en in het zesde lid de woorden «deze rechten» te behouden. Alleen de bij dat artikel van de Grondwet opgesomde rechten worden immers gewaarborgd.

De heer Willem-Frederik Schiltz c.s. dient bijgevolg *amendement nr. 1* (DOC 52 0175/004) in, dat ertoe strekt het hele enig artikel te vervangen.

*
* *

Amendement nr. 1, dat het hele voorstel vervangt, wordt eenparig aangenomen.

De rapporteur,

De voorzitter,

Willem-Frederik SCHILTZ

Herman VAN ROMPUY

Lorsqu'on modifie la Constitution, il est important d'éviter d'une part, de trop détailler les dispositions concernées et d'autre part, de subdiviser un droit général en différentes sous-catégories. Ainsi, si on garantit le droit à l'intégrité de manière générale, il est évident que les enfants en tant que sujets de droit sont également visés.

En stipulant que l'enfant «*a droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement*» la présente proposition ne dépasse-t-elle pas le cadre de la Constitution, qui doit rester un texte de base?

*
* *

Le président rappelle qu'il subsiste un problème d'ordre rédactionnel dans le texte proposé. L'alinéa 2 de l'article 22bis actuel est similaire au nouvel alinéa 6 proposé.

Votre rapporteur fait également observer que si cet alinéa 2 retient les termes «la protection de ce droit», l'alinéa 6 retient quant à lui une formulation plus large à savoir «les droits de l'enfant». Au cas où la commission marque son accord pour supprimer l'alinéa 2, il propose de remplacer à l'alinéa 6 les mots «les droits» par les mots «ces droits» ou «les droits repris à cet article».

Mme Clotilde Nyssens (cdH), en sa qualité de co-auteur de la proposition, marque son accord pour supprimer l'alinéa 2 et pour retenir à l'alinéa 6 les mots «ces droits». Ce ne sont en effet que les droits énumérés par cet article de la Constitution qui sont garantis.

En conséquence, *M. Willem-Frederik Schiltz et consorts* déposent *un amendement n° 1* qui tend à remplacer l'ensemble de l'article unique (DOC 52 0175/004).

*
* *

L'amendement n° 1, qui remplace l'ensemble de la proposition, est adopté à l'unanimité.

Le rapporteur,

Le président,

Willem-Frederik SCHILTZ

Herman VAN ROMPUY

BIJLAGE

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 22bis
van de Grondwet teneinde een lid toe
te voegen betreffende de bescherming
van aanvullende rechten van het kind**

(zie DOC 51 1501/001 (2004/2005))

VERSLAG

NAMENS DE WERKGROEP BELAST MET
HET ONDERZOEK VAN TITEL II VAN DE GRONDWET
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Talbia BELHOUARI**

ANNEXE

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 22bis de la
Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa,
concernant la protection de droits
supplémentaires de l'enfant**

(voir DOC 51 1501/001 (2004/2005))

RAPPORT

FAIT AU NOM DU GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ
DE L'EXAMEN DU TITRE II DE LA CONSTITUTION
PAR
MME **Talbia BELHOUARI**

**Composition de la commission à la date du dépôt du rapport /
Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag:**

Président/Voorzitter : François-Xavier de Donnea

A. — Titulaires / Vaste leden :

VLD	Alfons Borginon
PS	Talbia Belhouari
MR	François-Xavier de Donnea
SP.A-SPIRIT	Hilde Claes
CD&V	Servais Verherstraeten
Vlaams Belang	Bart Laeremans
cdH	Jean-Jacques Viseur

INHOUD

I. Procedure	10
II. Bespreking	11
A. De overeenstemming van het ter bespreking voorliggende ontwerp met de verklaring van de wetgevende macht van 10 april 2003	11
B. De draagwijdte van de ontworpen bepalingen	11
III. Conclusie	13
Bijlagen	15
I. Nota over de handelingsruimte ontsloten door de verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003	
II. Nota in verband met het ontwerp tot herziening van artikel 22bis van de Grondwet betreffende de rechten van het kind	

SOMMAIRE

I. Procédure	10
II. Discussion	11
A. La conformité du projet de révision à l'examen à la déclaration du pouvoir législatif du 10 août 2003	11
B. La portée des dispositions en projet	11
III. Conclusion	13
Annexes	15
I. Note relative à la marge de manœuvre ouverte par la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003	
II. Note relative au projet de modification de l'article 22bis de la Constitution relatif aux droits de l'enfant	

DAMES EN HEREN,

Uw werkgroep heeft dit ontwerp tot herziening van de Grondwet besproken tijdens haar vergaderingen van 16 januari en 6 en 20 februari 2006.

I. — PROCEDURE

Tijdens de bespreking van dit ontwerp tot herziening van de Grondwet in de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen hebben tal van leden bezwaren geformuleerd met betrekking tot de vorm waarin de ontworpen tekst is opgesteld. Meer bepaald strekt die tekst ertoe het eerste lid van het huidige artikel 22*bis* van de Grondwet te wijzigen, door tussen het eerste en het tweede lid twee nieuwe leden in te voegen. Overeenkomstig de verklaring tot herziening van de Grondwet van 2003 kan artikel 22*bis* echter alleen maar worden gewijzigd door de invoeging van één nieuw lid.

Bij een brief van 7 december 2005 heeft de voorzitter van de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen de werkgroep belast met het onderzoek van Titel II van de Grondwet gevraagd een amendement in te dienen op het ter bespreking voorliggende ontwerp tot herziening van de Grondwet. Dat amendement zou tot doel moeten hebben het ontwerp in overeenstemming te brengen met de op 10 augustus 2003 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakte verklaring tot herziening van de Grondwet.

De leden van de werkgroep hebben de professoren Jan Velaers (Universiteit Antwerpen) en Sébastien Van Drooghenbroeck (*Facultés universitaires Saint-Louis*) aangezocht om, in hun hoedanigheid van deskundige terzake, twee nota's op te stellen.

De eerste nota, die gaat over de handelingsruimte die wordt geboden door de verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003 (bijlage I), werd voorgesteld op de vergadering van 6 februari 2006. De tweede nota, over het ontwerp tot wijziging van artikel 22*bis* van de Grondwet (dat handelt over de rechten van het kind (bijlage II)), werd toegelicht op de vergadering van 20 februari 2006.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre groupe de travail a examiné le présent projet de révision de la Constitution lors de ses réunions des 16 janvier et 6 et 20 février 2006.

I. — PROCÉDURE

Lors de l'examen du présent projet de révision de la Constitution en commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions, plusieurs membres ont émis des objections à l'égard de la forme du texte en projet. Celui tend à modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 22*bis* de la Constitution et à insérer deux alinéas nouveaux entre les alinéas premier et deux actuels. Or, la déclaration de révision de la Constitution n'ouvre l'article 22*bis* à révision que pour y insérer un nouvel alinéa.

Par lettre du 7 décembre 2005, le président de la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions a demandé que le groupe de travail chargé de l'examen du titre II de la Constitution propose un amendement au présent projet de révision de la Constitution, afin de le rendre conforme à la déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur belge* le 10 août 2003.

Les membres du groupe de travail ont chargé les experts, les professeurs Jan Velaers (*Université Antwerpen*) et Sébastien Van Drooghenbroeck (*Facultés universitaires Saint-Louis*) de rédiger deux notes.

La première note, relative à la marge de manœuvre laissée par la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003 (annexe I), a été présentée lors de la réunion du 6 février 2006. La seconde, relative au projet de modification de l'article 22*bis* de la Constitution relatif aux droits de l'enfant (annexe II), a été présentée lors de la réunion du 20 février 2006.

II. — **BESPREKING**

A. *Overeenstemming van het ter bespreking voorliggende ontwerp tot herziening met de verklaring van de wetgevende macht van 10 april 2003*

De professoren Sébastien Van Drooghenbroeck en Jan Velaers stellen de uitkomst voor van hun onderzoek naar de overeenstemming van het ter bespreking voorliggende ontwerp tot herziening met de verklaring van de wetgevende macht, die in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 2003 werd bekendgemaakt. Er wordt verwezen naar de nota die als bijlage I gaat.

Over dit punt worden geen opmerkingen gemaakt.

B. *De draagwijdte van de ontworpen bepalingen*

Mevrouw Talbia Belhouari (PS), rapporteur, wenst dat wordt stilgestaan bij de belangrijke vraag of het ontworpen artikel al dan niet directe werking heeft.

Dat punt kwam onvoldoende aan bod tijdens de vorige hoorzittingen in de Senaat (alleen de heer Van Drooghenbroeck heeft het er kort over gehad), terwijl het toch bijzondere aandacht verdient.

Het vraagstuk van de gevolgen van de rechtstreekse werking van de artikelen van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, die in dit artikel 22bis zullen worden opgenomen, is niet volledig opgelost. Derhalve moet zorgvuldig worden nagegaan welke draagwijdte het ontworpen artikel heeft. Is het niet zo dat die beginselen, wanneer zij in de Grondwet worden opgenomen, automatisch rechtstreekse werking krijgen? Of heeft die bepaling daarentegen een louter symbolische draagwijdte? Gesteld dat het ontworpen artikel wordt aangenomen, welke positieve verplichtingen voor de Staat zouden daaruit voortvloeien?

De grondwetgever moet beseffen waartoe hij de wetgever verbindt wanneer hij beslist die wijziging in artikel 22bis aan te nemen. Derhalve vraagt de spreker dat dat precieze knelpunt nogmaals zou worden besproken.

Die bespreking strekt er eenvoudigweg toe dit rechtspunt te verduidelijken en plaatst geenszins vraagtekens bij de steun die de fractie van de spreker biedt aan de wens om de rechten van het kind een centralere plaats in de wetgeving te geven.

II. — **DISCUSSION**

A. *La conformité du projet de révision à l'examen à la déclaration du pouvoir législatif du 10 avril 2003*

Les professeurs Sébastien Van Drooghenbroeck et Jan Velaers présentent le résultat de leurs recherches concernant la conformité du projet de révision à l'examen à la déclaration du pouvoir législatif publiée au *Moniteur belge* du 10 avril 2003. Il est renvoyé à la note figurant en annexe I.

Ce point ne donne lieu à aucune autre observation.

B. *La portée des dispositions en projet*

Mme Talbia Belhouari (PS), votre rapporteur, souhaiterait attirer l'attention sur la question importante de l'effet direct ou non de l'article proposé.

Cette question n'a pas été examinée de façon approfondie lors des précédentes auditions au Sénat (sauf de manière sommaire par Monsieur Van Drooghenbroeck) alors qu'elle mérite une attention particulière.

La question de l'effet de l'effet direct des articles de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant qui seront intégrés dans cet article 22bis n'est pas entièrement résolue. Il y a donc lieu d'examiner avec beaucoup de soin la portée de l'article proposé. Est-ce qu'en inscrivant ces mêmes principes dans la Constitution, on n'y accorde pas d'office un effet direct? La portée de cette disposition n'est-elle au contraire que purement symbolique? Quelles seraient les obligations positives qui pourraient résulter pour l'État de l'adoption de l'article proposé?

Le Constituant doit savoir à quoi il engage le législateur s'il décide d'adopter cette modification à l'article 22bis. Pour cette raison, l'intervenante demande que de nouvelles discussions aient lieu sur cette question précise.

Ceci vise simplement à clarifier ce point de droit et ne remet aucunement en cause le soutien que le groupe de l'oratrice apporte à la volonté d'accorder aux droits de l'enfant une place plus centrale dans la législation.

De vertegenwoordigster van mevrouw Laurette Onkelinx, minister van Justitie, voegt eraan toe dat het huidige artikel 22bis en artikel 23 van de Grondwet al aanleiding geven tot uiteenlopende interpretaties. Bepaalde beslissingen kennen er een rechtstreekse werking aan toe waarop de rechtzoekenden zich kunnen beroepen, terwijl andere vinden dat het om een principiële verklaring gaat die voorshands alleen voor de wetgever een *standstill*-effect inhoudt. Het is belangrijk te weten waartoe de Staat zich verbindt als in de tekst van artikel 22bis van de Grondwet bijkomende rechten worden opgenomen.

Professor Sébastien Van Drooghenbroeck vindt dat de hier ter sprake gebrachte moeilijkheid niet alleen verband houdt met het vraagstuk van de rechtstreekse toepasbaarheid van artikel 22bis van de Grondwet, maar ook én vooral met het vraagstuk van de rechtstreekse toepasbaarheid van het internationaal verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind. De theorie volgens welke een grondwetsbepaling noodzakelijkerwijs rechtstreekse werking zou hebben, is vandaag niet langer gangbaar. Volgens de spreker zal de door de Senaat naar voren geschoven wijziging van artikel 22bis van de Grondwet noch een verrijking, noch een beknotting inhouden van de mogelijkheden die het internationaal verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind nu al aan de rechters biedt. Overigens zullen de rechters er zeer waarschijnlijk de voorkeur aan blijven geven te verwijzen naar dat verdrag, en niet naar de grondwetsbepaling die eraan refereert.

Bovendien overhandigen de deskundigen een nota in verband met het ter bespreking voorliggende ontwerp tot herziening van de Grondwet (zie bijlage II).

De heer Alfons Borginon (VLD) vraagt of de invoeging van nieuwe rechten in Titel II van de Grondwet niet aan toegenomen praktisch belang zou winnen sinds het Arbitragehof bevoegd is om de wetten te toetsen aan alle bepalingen in die titel.

Professor Sébastien Van Drooghenbroeck antwoordt dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 106/2003 van 22 juli 2003 heeft geoordeeld dat het vraagstuk van de rechtstreekse werking van het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind niet relevant was in het kader van het geschil waarover het Hof was geadieerd. Via de artikelen 10 en 11 van de Grondwet is het Arbitragehof dus nu al bij machte een indirect toezicht uit te oefenen op de verenigbaarheid van de wetten, decreten en ordonnances met dat internationale rechtsinstrument in al zijn aspecten. Een direct toezicht via het gewijzigde artikel 22bis van de Grondwet zal dus fundamenteel geen bijkomende sanctiemogelijkheden bieden ten

La représentante de Mme Laurette Onkelinx, ministre de la Justice, ajoute que l'article 22bis actuel et l'article 23 de la Constitution donnent déjà lieu à des interprétations divergentes. Certaines décisions leur reconnaissent un effet direct dont peuvent se prévaloir les justiciables, alors que d'autres estiment qu'il s'agit d'une déclaration de principes qui n'impose dans l'immédiat qu'une obligation de *stand-still* au législateur. Il est important de savoir à quoi l'État s'engage en insérant des droits supplémentaires dans le libellé de l'article 22bis de la Constitution.

Le professeur Sébastien Van Drooghenbroeck estime que la difficulté ici soulevée n'est pas liée à la seule question de l'applicabilité directe de l'article 22bis de la Constitution, mais réside prioritairement dans la question de l'applicabilité directe de la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant. La théorie selon laquelle une disposition constitutionnelle aurait nécessairement un effet direct n'a aujourd'hui plus cours. Selon lui, la modification de l'article 22bis tel que proposée par le Sénat n'ajoutera rien – ni ne retranchera rien – aux possibilités que la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant offrent d'ores et déjà aux juges. Il est au demeurant fort à parier que les juges continueront à privilégier la référence à cette Convention, plutôt qu'à la disposition constitutionnelle qui lui fait écho.

En outre, les experts remettent une note relative au projet de révision de la Constitution à l'examen (voir annexe II).

M. Alfons Borginon (VLD) demande si l'insertion de droits nouveaux de l'enfant dans le titre II de la Constitution ne prendrait pas une importance pratique accrue depuis que la Cour d'arbitrage est compétente pour contrôler la conformité des lois à l'ensemble des dispositions du ce titre.

Le professeur Sébastien Van Drooghenbroeck répond que, dans son arrêt n°106/2003 du 22 juillet 2003, la Cour d'arbitrage a estimé que la question de l'effet direct de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant était sans pertinence dans le cadre du contentieux porté devant elle. Par le biais des articles 10 et 11 de la Constitution, cette Cour est donc d'ores et déjà en mesure d'exercer un contrôle indirect de la compatibilité des lois, décrets et ordonnances vis-à-vis de la totalité de cet instrument international. Un contrôle direct au regard de l'article 22bis modifié n'ajoutera, sur le fond, aucune possibilité de censure supplémentaire par rapport à celles qui existent d'ores et déjà. Il en va d'autant plus

opzichte van de reeds bestaande mogelijkheden op dat vlak - zeker als men bedenkt dat artikel 22bis slechts een «samenvatting» is van de verdragsbepalingen, die veel gedetailleerder en preciezer zijn.

Volgens voorzitter François-Xavier de Donnea leidt de redenering van professor Van Drooghenbroeck ertoe iedere nieuwe grondwetsbepaling inzake grondrechten als nutteloos te beschouwen als het erin vervatte recht reeds door een internationale norm wordt bekrachtigd. Dat doet een probleem van leesbaarheid van de Grondwet rijzen voor de leek, die nooit te maken heeft met een volledige staalkaart van zijn rechten en vrijheden.

Professor Sébastien Van Drooghenbroeck heeft het op zich geen zin zich te beperken tot de onverkorte omzetting van een internationale norm in de Grondwet. Er kan slechts van een meerwaarde sprake zijn, mocht de nieuwe grondwetsbepaling iets nieuws toevoegen aan de internationale norm waaraan ze is ontleend. Een structurele bijwerking van de Grondwet - zelfs al wordt het bestaande recht daarbij ongewijzigd gelaten ten opzichte van de verworvenheden inzake internationale bescherming van de rechten van de mens - zou daarentegen op zijn minst het voordeel bieden dat de tekst leesbaarder wordt voor de burger.

III. — CONCLUSIE

De werkgroep is van mening dat:

- het voorliggende ontwerp tot herziening van de Grondwet de verklaring van de wetgevende macht die in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 2003 is bekendgemaakt niet schendt;
- de ontworpen bepalingen niet rechtstreeks van toepassing zouden zijn;
- de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de instellingen zich erover moet uitspreken of het politiek opportuun is dit ontwerp tot herziening van de Grondwet goed te keuren en vooruit te lopen op een eventuele toekomstige codificatie van Titel II van de Grondwet.

De rapporteur,

Talbia BELHOUARI

De voorzitter,

François-Xavier
de DONNEA

ainsi que l'article 22bis n'offre qu'un «condensé» des dispositions de la Convention, qui, quant à elles, sont plus détaillées et plus précises.

Selon M. François-Xavier de Donnea, président, le raisonnement du professeur Van Drooghenbroeck conduit à considérer comme inutile toute disposition constitutionnelle nouvelle en matière de droits fondamentaux si le droit concerné est déjà consacré par une norme internationale. Cela pose un problème de lisibilité de la Constitution pour le profane, qui n'est jamais confronté à un dispositif complet de ses droits et libertés.

Le professeur Sébastien Van Drooghenbroeck estime qu'une pure retranscription ponctuelle dans la Constitution d'une norme internationale n'a pas de sens en soi. Il n'en irait différemment que si la disposition constitutionnelle nouvelle apportait quelque chose de neuf par rapport à la norme internationale qui lui sert d'inspiration. Par contre, une mise à jour structurelle de la Constitution, fut-elle même opérée à droit purement constant par rapport aux acquis de la protection internationale des droits de l'Homme, présenterait au moins l'avantage d'une plus grande lisibilité pour le citoyen.

III. — CONCLUSION

Le groupe de travail estime:

- que le projet de révision de la Constitution à l'examen ne viole pas la déclaration du pouvoir législatif publiée au *Moniteur belge* le 10 avril 2003;
- que les dispositions en projet ne seraient pas directement applicables;
- qu'il appartient à la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions de se prononcer sur l'opportunité politique de l'adoption du projet de révision de la Constitution à l'examen et de l'anticipation d'une éventuelle codification à venir du titre II de la Constitution.

Le rapporteur,

Talbia BELHOUARI

Le président,

François-Xavier
de DONNEA



BIJLAGEN

ANNEXES

BIJLAGE I

**NOTA OVER DE HANDELINGSRUIMTE
ONTSLOTEN DOOR DE VERKLARING TOT HER-
ZIENING VAN DE GRONDWET VAN 10 APRIL 2003**

Jan Velaers
Sébastien Van Drooghenbroeck

**I. DE VERHOUDING TUSSEN DE PRECONSTITU-
ANTE EN DE CONSTITUANTE IN ARTIKEL 195 VAN
DE GRONDWET: ALGEMENE BEGINSELEN**

Volgens artikel 195 van de Grondwet verloopt de procedure tot herziening van de Grondwet in drie fasen. De Koning en de Kamers - die samen de zgn. preconstituante vormen - stellen een verklaring tot herziening van de Grondwet op en deze wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad (1) De Kamers worden ontbonden en er worden binnen de veertig dagen verkiezingen georganiseerd (2). De nieuw verkozen Kamers - die samen met de Koning de Constituante uitmaken - beslissen met een dubbele tweederde meerderheid «over de punten die aan herziening zijn onderworpen»(3).

De vraag die rijst in het kader van de werkzaamheden van deze werkgroep betreft de verhouding tussen de preconstituante en de constituante. Het gaat met name om de vraag in welke mate de constituante gebonden is door de verklaring tot herziening van de Grondwet.

¹ Zie verslag Moyersoën en Pierson, Parl. St., Kamer, 1964-65, nr. 993/6, blz. 4 en 5: «Kortom: wanneer de Kamers bestaande artikelen aanduiden, binden zij de grondwetgevende Vergadering niet, maar dezer recht tot herziening blijft beperkt tot de materie die door het artikel bestreken wordt. Evenzo, dienen de Kamers wanneer zij besluiten een nieuwe bepaling voor te stellen, de materie aan te duiden die door de grondwetgevende vergadering zal worden geregeld. Deze zal geen andere zaak mogen behandelen.» Zie ook verslag Pierson Parl. St., Kamer, 1978-79, nr. 476/2, blz. 5: «a) Voor de huidige artikelen van de Grondwet die aan herziening worden onderworpen, moet de grondwetgever zich houden aan de materie die onder het bedoelde artikel valt. b) Voor de in te voegen nieuwe artikelen (als bis, ter of anderszins) wordt de grondwetgever beperkt tot het in de verklaring aangegeven onderwerp. De grondwetgever kan niet over een ander onderwerp handelen. c) Door de herziening van een artikel of de toevoeging van een nieuw artikel, kan de grondwetgever niet impliciet de zin of de draagwijdte wijzigen van de bepalingen die niet aan herziening worden onderworpen.» Zie ook het advies van de Raad van State in Parl. St., Kamer, 1997-98, 1591/2.

ANNEXE I

**NOTE RELATIVE À LA MARGE DE MANŒUVRE
OUVERTE PAR LA DÉCLARATION DE RÉVISION
DE LA CONSTITUTION DU 10 AVRIL 2003**

Jan Velaers
Sébastien Van Drooghenbroeck

**I. LE RAPPORT ENTRE LE PRÉCONSTITUANT
ET LE CONSTITUANT DANS L'ARTICLE 195 DE LA
CONSTITUTION: PRINCIPES GÉNÉRAUX**

Selon l'article 195 de la Constitution, la procédure de révision de la Constitution se déroule en trois phases. Le Roi et les Chambres – qui, ensemble, forment le préconstituant –, établissent une déclaration de révision de la Constitution et celle-ci est publiée au Moniteur belge (1). Les Chambres sont dissoutes et des élections sont organisées dans les quarante jours (2). Les Chambres nouvellement élues – qui, avec le Roi, forment le constituant –, statuent à une double majorité des deux tiers «sur les points soumis à la révision» (3).

La question qui se pose dans le cadre des travaux du présent groupe de travail est celle du rapport entre le préconstituant et le constituant. Il s'agit notamment de la question de savoir dans quelle mesure le constituant est tenu par la déclaration de révision de la Constitution.

¹ Voir rapport Moyersoën et Pierson, Doc. Parl., Chambre, 1964-65, n° 993/6, pp. 4 et 5: «En résumé: en visant des articles existants, les Chambres ne lient pas la Constituante, mais celle-ci demeure limitée dans son droit de révision à la matière couverte par l'article. De même si les Chambres décident de proposer une disposition nouvelle, elles doivent indiquer la matière à régler par la Constituante et celle-ci ne pourra traiter d'un autre objet.» Voir aussi rapport Pierson, Doc. Parl., Sénat, 1978-79, n° 476/2, p. 5: «a) Pour les articles actuels de la Constitution, soumis à révision, la Constituante doit s'en tenir à la matière couverte par l'article visé. b) Pour les articles nouveaux à insérer (en bis, ou ter, ou autrement), la Constituante est limitée par l'objet prévu dans la déclaration. La Constituante ne pourrait traiter d'un autre objet. c) Par la révision d'un article, ou l'insertion d'un article nouveau, la Constituante ne peut implicitement modifier le sens ou la portée de dispositions non soumises à révision.» Voir aussi l'avis du Conseil d'État dans Doc. parl., Chambre, 1997-98, 1591/2.

Uit de lezing van artikel 195 van de Grondwet blijkt dat aan de preconstituante een weliswaar belangrijke, doch ook enigszins beperkte rol toekomt. Die rol bestaat erin «te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst». De preconstituante dient dus «grondwet-telijken bepalingen» aan te wijzen, met als gevolg dat de materie die in deze bepalingen voorkomt voor herziening vatbaar is.

Uit de constitutionele geschiedenis blijkt dat de preconstituante in één hypothese meer dient te doen dan alleen maar de voor herziening vatbare grondwetsbepaling aan te wijzen. Het betreft met name de hypothese dat de preconstituante de mogelijkheid wil creëren om een nieuwe materie in de Grondwet te regelen, waarover er nog geen bepaling bestaat. In die hypothese kan de preconstituante zich uiteraard niet ertoe beperken om een grondwetsbepaling aan te wijzen. De preconstituante dient dan in de verklaring tot herziening van de Grondwet aan te geven dat er een nieuwe bepaling kan worden opgenomen. In dat geval geeft de preconstituante meteen ook de materie van die nieuwe bepaling aan.¹ De preconstituante heeft in het verleden herhaaldelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een nog niet in de Grondwet geregelde materie aan te duiden, waarover een nieuwe bepaling kan worden ingevoegd, en heeft daarbij soms aangegeven dat deze nieuwe bepaling hetzij in een nieuw artikel, hetzij in een nieuw lid van een bestaand artikel kan worden opgenomen.

Samenvattend kan men stellen dat er zich m.a.w. twee situaties kunnen voordoen:

– ofwel is de materie reeds geregeld in een bepaling van de grondwet en dan kan de preconstituante slechts die bepaling voor herziening vatbaar verklaren;

– ofwel is de materie nog niet geregeld in een bepaling van de Grondwet en dan mag de preconstituante de materie aanwijzen en aangeven dat daarover een nieuwe bepaling kan worden ingevoegd, hetzij in een nieuw artikel, hetzij in een nieuw lid van een bestaand artikel.

De preconstituante en de constituant zijn in artikel 195 van de Grondwet onlosmakelijk met mekaar verbonden. Ze hebben in de herzieningsprocedure een eigen rol te spelen en dienen ook mekaars rol te eerbiedigen. De preconstituante dient de constituant te eerbiedigen. Het komt de preconstituante dan ook niet toe aan te geven welke herziening van de Grondwet kan worden doorgevoerd. Gaat het om een reeds in een grondwettelijke bepaling geregelde materie, dan kan hij niet aangeven in welke zin die bepaling kan worden gewijzigd,

Il ressort de la lecture de l'article 195 de la Constitution que le préconstituant se voit certes attribuer un rôle important, mais que celui-ci est quelque peu limité. Ce rôle consiste à «déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'elle désigne». Le préconstituant doit donc désigner des «dispositions constitutionnelles», avec pour conséquence que la matière qui figure dans ces dispositions est soumise à révision.

L'histoire constitutionnelle montre que, dans une seule hypothèse, le préconstituant doit faire davantage que simplement désigner la disposition constitutionnelle soumise à révision. Il s'agit de l'hypothèse où le préconstituant veut créer la possibilité de régler, dans la Constitution, une nouvelle matière à propos de laquelle il n'existe pas encore de disposition. Dans cette hypothèse, le préconstituant ne peut naturellement pas se borner à désigner une disposition constitutionnelle. Dans ce cas, le préconstituant doit alors indiquer dans la déclaration de révision de la Constitution qu'une nouvelle disposition peut être insérée. Dans ce cas, il indique aussi d'emblée la matière de cette nouvelle disposition.¹ Par le passé, le préconstituant a fait usage à plusieurs reprises de la possibilité de désigner une matière non encore réglée par la Constitution, à propos de laquelle une nouvelle disposition peut être insérée et a, à cet égard, parfois indiqué que cette disposition peut être reprise soit dans un nouvel article, soit dans un nouvel alinéa d'un article existant.

En résumé, deux situations peuvent se présenter:

– ou bien la matière est déjà réglée dans une disposition constitutionnelle, auquel cas le préconstituant a uniquement la possibilité de déclarer cette disposition ouverte à révision;

– ou bien la matière n'est pas encore réglée dans la Constitution, auquel cas le préconstituant peut désigner la matière et préciser qu'une nouvelle disposition peut être insérée à ce sujet, soit dans un nouvel article, soit dans un nouvel alinéa d'un article existant.

Le préconstituant et le constituant sont indissociablement liés (voir l'article 195 de la Constitution). Ils jouent tous deux un rôle dans la procédure de révision et doivent se conformer à leur rôle respectif. Le préconstituant doit respecter le constituant. Il ne lui appartient donc pas d'indiquer quelles sont les révisions constitutionnelles susceptibles d'être opérées. S'il s'agit d'une matière déjà réglée dans une disposition constitutionnelle, il n'a pas le droit d'indiquer dans quel sens cette disposition peut être modifiée (par exemple en désignant les dispositions

bv. door aan te geven welke bepalingen kunnen worden toegevoegd. Doet de preconstituante dat toch, dan is de Constituante daardoor niet gebonden.²

Destituante dient echter ook de preconstituante te eerbiedigen: zij kan de Grondwet slechts herzien m.b.t. de bepalingen, of indien het gaat om een nieuwe bepaling, met betrekking tot de materie, die de preconstituante in de verklaring tot herziening heeft aangewezen.³

II. TOEPASSING VAN DIE PRINCIPES OP DE VERKLARING TOT HERZIENING VAN DE GRONDWET VAN 10 APRIL 2003

Op het vlak van titel II van de Grondwet bevat de verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003 kennelijk drie soorten herzienbaarheid: de «gewone» herzienbaarheid van bestaande bepalingen (A), de «gekwalificeerde» herzienbaarheid van bestaande bepalingen (B) en de herzienbaarheid met het oog op de invoeging van nieuwe bepalingen (C).

A. De «gewone» herzienbaarheid van bestaande bepalingen

De artikelen 10, tweede lid, 21, eerste lid, 22, 28 en 29 van de Grondwet zijn herzienbaar gemaakt zonder bijkomende preciseringen. De Constituante heeft hier dus heel wat armslag: het staat haar vrij de vermelde bepalingen te wijzigingen zoals zij wenst, voor zover zij echter binnen de perken blijft van de «materie» waarop ze betrekking hebben en eveneens voor zover zij door de aangebrachte wijzigingen impliciet geen andere grondwetsbepaling wijzigt die niet herzienbaar is gemaakt.

² A. Alen, «De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening», T.B.P., 1979, blz. 286; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, 2000, blz. 80; A. Mast, «Het eerste bedrijf van de grondwetsherziening», T.B.P., 1954, blz. 60; M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, 2001, blz. 92.

³ Zie bv. M. Van der Hulst en A. Vander Stichele, «Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt?», T.B.P., 1991, p. 516; «Impliciete herzieningen» van niet voor herziening vatbaar verklaarde artikelen zijn o.i. dan ook ongrondwettig. Zie J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen*, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof, Antwerpen, Maklu, 1999, blz. 661 en v. Zie ook A. Alen en F. Meerschaut, «De 'impliciete' herziening van de Grondwet», in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, I, Brussel, Bruylant, 1992, blz. 261-262.

susceptibles de compléter cet article). Si le préconstituant enfreint cette règle, le constituant n'est pas tenu par ses indications.²

Le constituant doit, lui aussi, respecter le préconstituant. Il peut uniquement réviser la Constitution en ce qui concerne les articles ou - s'il s'agit d'une nouvelle disposition - la matière désignés par le préconstituant dans la déclaration de révision.³

II. APPLICATION DE CES PRINCIPES À LA DÉCLARATION DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION DU 10 AVRIL 2003

Au niveau du titre II de la Constitution, la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003 comprend, en apparence, trois types d'ouverture à révision: les ouvertures à révision «pures et simples» de dispositions existantes (A), les ouvertures à révision «qualifiées» de dispositions existantes (B), et les ouvertures à révision en vue d'insertion de dispositions nouvelles (C):

A. Les ouvertures à révision «pures et simples» de dispositions existantes

Les articles 10, alinéa 2, 21, alinéa 1^{er}, 22, 28 et 29 de la Constitution ont été ouverts à révision, sans plus amples précisions. La marge de manœuvre du constituant est donc, sur ce point, large: libre à lui de modifier les dispositions mentionnées dans le sens qu'il souhaite, pourvu cependant qu'il demeure dans les limites de la «matière» couverte par celles-ci, et pourvu également que, par le biais des modifications qu'il apporte, il ne modifie pas implicitement une autre disposition constitutionnelle non ouverte à révision.

² A. Alen, «De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening», T.B.P., 1979, p. 286; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, 2000, p. 80; A. Mast, «Het eerste bedrijf van de grondwetsherziening», T.B.P., 1954, p. 60; M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, 2001, p. 92.

³ Voyez notamment M. Van der Hulst et A. Vander Stichele, «Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt?», T.B.P., 1991, p. 516; nous estimons que les «révisions implicites» d'articles qui n'ont pas été déclarés ouverts à révision sont inconstitutionnelles. Voyez J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Anvers, Maklu, 1999, p. 661 e.s.; voyez également A. Alen et F. Meerschaut, «De 'impliciete' herziening van de Grondwet», in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, I, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 261-262.

B. De «gekwalificeerde» herzienbaarheid van bestaande bepalingen

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003 maakt herzienbaar:

– «*artikel 22bis van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende de bescherming van aanvullende rechten van het kind*»;

– «*artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit*»;

– «*artikel 25 van de Grondwet, om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen*».

1. Wat artikel 22bis van de Grondwet betreft

In de verklaring tot herziening van de Grondwet is artikel 22bis voor herziening vatbaar verklaard met de volgende bewoordingen: «*dat er redenen zijn tot herziening [...] van artikel 22bis van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende de bescherming van aanvullende rechten van het kind*».

Om te weten of de constituant door de aanwijzing van de preconstituante is gebonden, is het nodig na te gaan of de verklaring betrekking heeft op een reeds in het huidige artikel 22bis van de Grondwet geregelde materie, dan wel om een nieuwe materie.

Artikel 22bis van de Grondwet bepaalt thans: «*Elk kind heeft recht op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.*»

Op het eerste zicht lijkt artikel 22bis van de Grondwet voor twee interpretaties vatbaar.

Ofwel vindt men dat de toevoeging van aanvullende rechten ten voordele van de kinderen geen nieuwe «materie» is ten opzichte van die welke voordien in artikel 22bis werd behandeld. Deze stelling zou kunnen worden verdedigd als men uitgaat van de parlementaire voorbereiding van het huidige artikel 22bis van de Grondwet, waaruit blijkt dat het begrip «morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit» van het kind zo'n ruim begrip is dat het impliciet reeds alle voor erkenning vatbare

B. Les ouvertures à révision «qualifiées» de dispositions existantes

La déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003 ouvre à révision:

– «*l'article 22bis de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant la protection de droits supplémentaires de l'enfant*»;

– «*l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité*»;

– «*l'article 25 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa permettant d'élargir les garanties de la presse aux autres moyens de communication*».

1. En ce qui concerne l'article 22bis de la Constitution

Dans la déclaration de révision de la Constitution, l'article 22bis est déclaré ouvert à révision dans les termes suivants: «*il y a lieu à révision (...) de l'article 22bis de la Constitution en vue d'y ajouter un alinéa concernant la protection de droits supplémentaires de l'enfant*».

Pour savoir si le constituant est lié par les indications du préconstituant, il est nécessaire d'examiner si la déclaration porte sur une matière déjà réglée par l'actuel article 22bis de la Constitution ou sur une nouvelle matière.

L'article 22bis de la Constitution est actuellement libellé comme suit: «*Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit.*»

À première vue, l'article 22bis de la Constitution peut être interprété de deux manières.

Soit l'on considère que l'adjonction de droits supplémentaires au profit des enfants ne constitue pas une nouvelle «matière» par rapport à celle dont traitait précédemment l'article 22bis. Cette thèse pourrait être soutenue au départ des travaux préparatoires de l'article 22bis actuel de la Constitution, desquels il ressort que la notion «d'intégrité physique, morale, psychique et sexuelle» de l'enfant est une notion à ce point large qu'elle pourrait déjà contenir, implicitement, la totalité des

rechten van het kind kan bevatten⁴; de vermelding van de genoemde rechten zou bijgevolg slechts een vorm van explicitering van een bestaande rechtstoestand zijn. In dit geval zou er reden zijn om ervan uit te gaan dat de aanwijzingen van de preconstituante («*om een lid toe te voegen*») de constituanten niet binden.

Ofwel kiest men voor een enge interpretatie van het begrip «morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit» van het kind. Men komt dan tot de conclusie dat de waarborg van aanvullende rechten ten voordele van de kinderen neerkomt op de invoering van een nieuwe «materie» in de Grondwet. Conform wat hiervoor is gezegd, zou men er in dit geval van moeten uitgaan dat de aanwijzingen van de preconstituante de constituanten binden.

Deze discussie heeft echter nauwelijks enige weerslag op de vraag welke mogelijkheden de verklaring tot herziening van de Grondwet biedt aan de constituanten. In beide hypothesen gaat het om de ruime mogelijkheid om (aanvullende) rechten toe voegen die als «rechten van het kind» kunnen worden beschouwd.

De procedure tot herziening van artikel 22*bis* van de Grondwet is thans aanhangig bij de constituanten. De Senaat heeft reeds het tweede lid vervangen als volgt:

«Het kind heeft het recht zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan; met die mening wordt rekening gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen.

Het kind heeft recht op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen.

Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de rechten van het kind.»

Thans bespreek de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet deze tekst (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, 51-1501/1).

⁴ Zie. S. Van Drooghenbroeck, «*Pour une mise à jour du droit constitutionnel belge des libertés publiques et des droits de l'Homme. Réflexions au départ de l'article 22bis de la Constitution garantissant le droit de l'enfant à l'intégrité morale, physique, psychique et sexuelle*», A.P.T., 2001, blz. 137 en de vermelde verwijzingen naar de parlementaire voorbereiding.

droits susceptibles d'être reconnus à l'enfant⁴; l'énoncé desdits droits ne serait par conséquent qu'une forme d'explicitation d'une situation juridique existante. En ce cas, il y aurait lieu de considérer que les indications données par le préconstituant («*en vue d'y ajouter 'un' alinéa*») ne lient pas le constituant.

Soit l'on retient une interprétation étroite de la notion de «intégrité physique, psychique, morale et sexuelle de l'enfant». On aboutit alors à la conclusion que la garantie de droits supplémentaires au profit des enfants aboutit à l'introduction d'une nouvelle «matière» dans la Constitution. En ce cas, et conformément à ce qui a été dit ci-dessus, il faudrait considérer que les indications données par le préconstituant lient le constituant.

Cette discussion a cependant très peu d'incidence sur la question de savoir quelles possibilités la déclaration de révision de la Constitution offre au constituant. Dans les deux hypothèses, il dispose d'une possibilité étendue d'ajouter des droits (supplémentaires) pouvant être considérés comme des «droits de l'enfant».

La procédure de révision de l'article 22*bis* de la Constitution est actuellement en cours devant le constituant. Le Sénat a déjà remplacé l'alinéa 2 par les dispositions suivantes:

«Il a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Il a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent les droits de l'enfant.»

Ce texte est actuellement examiné par la Commission de révision de la Constitution de la Chambre (*Doc. Parl.*, Chambre, 2005-2006, 51-1501/1).

⁴ Voy. S. Van Drooghenbroeck, «*Pour une mise à jour du droit constitutionnel belge des libertés publiques et des droits de l'Homme. Réflexions au départ de l'article 22bis de la Constitution garantissant le droit de l'enfant à l'intégrité morale, physique, psychique et sexuelle*», A.P.T., 2001, p. 137 et références citées aux travaux parlementaires.

Het is duidelijk dat de door de Senaat goedgekeurde tekst inhoudelijk in overeenstemming is met de verklaring tot herziening van de Grondwet.

De enige afwijking ten opzichte van de aanwijzingen van de preconstituante is een zuiver formele: de toevoeging van aanvullende rechten ten voordele van de kinderen komt tot stand door de invoeging van drie bijkomende leden in plaats van slechts één, die een plaats krijgen tussen de huidige eerste en tweede leden van artikel 22*bis*. Verscheidene redenen brengen de deskundigen ertoe een dergelijk zuiver formeel verschil niet afkeurenswaardig te vinden.

De eerste reden komt voort uit een analogie met de klassieke rechtsleer die stelt dat in verband met de toevoeging van een nieuwe bepaling in de tekst van de Grondwet de constituant niet is gebonden door de opmerking van de preconstituante in verband met de plaats die de nieuwe constitutionele bepaling moet krijgen. Als dergelijk «vormverschil»⁵ nooit werd verboden, ziet men niet in waarom het «vormverschil» — noch min noch meer — waardoor de in de Senaat aangenomen tekst van artikel 22*bis* wordt «aangetast», afkeurenswaardig zou zijn. De tweede reden ligt in een redelijke interpretatie van de intenties van de preconstituante op het tijdstip dat zij artikel 22*bis* van de Grondwet herzienbaar heeft gemaakt. Inhoudelijk was het de bedoeling ten voordele van de kinderen verschillende nieuwe rechten te verankeren. Die verankering van verschillende nieuwe rechten kan echter moeilijk in «één enkel lid» tot stand komen, want daardoor zou de tekst van de Grondwet aanzienlijk minder leesbaar worden.

De deskundigen zullen in een afzonderlijke nota de herziening van artikel 22*bis* van de Grondwet plaatsen in het geheel van de werkzaamheden die de werkgroep thans onderneemt om titel II van de Grondwet te actualiseren.

2. Wat artikel 23 van de Grondwet betreft

In de herzieningsverklaring van 10 april 2003 is artikel 23 van de Grondwet in de volgende bewoordingen voor herziening vatbaar verklaard: «*artikel 23 van de Grond-*

⁵ Zie. J. Velu, *Droit public, T. 1, Le statut des gouvernants*, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 174; W. J. Ganshof van der Meersch, «*Réflexions sur la révision de la Constitution*», J.T., 1972, blz. 480: «*Quelle que soit à cet égard, la tradition formelle, le Constituant ne doit être considéré comme lié par la déclaration de révision qu'en ce qui concerne la matière, pas nécessairement la place ou le numéro de la disposition nouvelle de la Constitution, à la condition toutefois que l'emplacement choisi par le Constituant n'altère pas, par lui-même et par répercussion, le sens d'une autre disposition.*»

Il est clair que le texte adopté par le Sénat est conforme, sur le plan du contenu, à la déclaration de révision de la Constitution.

Le seul écart qu'il comprend par rapport aux indications du préconstituant est un écart de pure forme: l'adjonction de droits supplémentaires au profit des enfants est réalisée par trois alinéas supplémentaires, au lieu d'un seul, s'interposant entre les actuels alinéas 1^{er} et 2 de l'article 22*bis*. Plusieurs raisons conduisent les experts à considérer qu'un tel écart de pure forme n'est pas condamnable.

La première est héritée d'une analogie avec la doctrine classique selon laquelle, dans le cadre de l'adjonction d'une nouvelle disposition au sein du texte constitutionnel, le constituant n'est pas lié par les indications données par le préconstituant quant à l'emplacement à donner à la nouvelle disposition constitutionnelle⁵. Si pareil «écart de forme» n'a jamais été considéré comme interdit, l'on ne voit pas pourquoi l'«écart de forme» - ni plus ni moins grave - dont se trouve «entaché» le texte de l'article 22*bis* voté au Sénat, serait quant à lui condamnable. Le second motif réside dans une interprétation raisonnable des intentions qui furent celles du préconstituant lorsqu'il a ouvert l'article 22*bis* de la Constitution. Sur le fond, l'intention était de consacrer, au profit des enfants, plusieurs droits nouveaux. Or, cette consécration de plusieurs droits nouveaux peut difficilement se réaliser en «un seul alinéa», sauf à rendre le texte constitutionnel peu lisible.

Les experts inscriront, dans une note séparée, la révision de l'article 22*bis* de la Constitution dans l'ensemble des travaux menés actuellement par le groupe de travail pour actualiser le titre II de la Constitution.

2. En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution

Dans la déclaration de révision du 10 avril 2003, l'article 23 de la Constitution est soumis à révision dans les termes suivants: «*de l'article 23 de la Constitution, en*

⁵ Voy. J. Velu, *Droit public, T. 1, Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 174; W. J. Ganshof van der Meersch, «*Réflexions sur la révision de la Constitution*», J.T., 1972, p. 480: «*Quelle que soit à cet égard, la tradition formelle, le Constituant ne doit être considéré comme lié par la déclaration de révision qu'en ce qui concerne la matière, pas nécessairement la place ou le numéro de la disposition nouvelle de la Constitution, à la condition toutefois que l'emplacement choisi par le Constituant n'altère pas, par lui-même et par répercussion, le sens d'une autre disposition.*»

wet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit.»

Om te weten of destituante door de aanwijzing van de prestituante is gebonden, is het nodig na te gaan of de verklaring betrekking heeft op een reeds in het huidige artikel 23 van de Grondwet geregelde materie, dan wel om een nieuwe materie.

a. de huidige draagwijdte van artikel 23 van de Grondwet

Artikel 23 van de Grondwet luidt als volgt:

«Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijk ontplooiing.»

Het eerste lid bepaalt in zeer algemene termen dat het «recht op een menswaardig leven» is gewaarborgd. De materie van artikel 23 van de Grondwet is m.a.w. het zeer ruim geformuleerde recht op een menswaardig leven.

Het tweede lid bepaalt dat de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, ter bescherming van dat recht op een menswaardig leven, een aantal economische, sociale en culturele rechten waarborgt, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité».

Pour savoir si le constituant est lié par les indications du préconstituant, il est nécessaire d'examiner si la déclaration porte sur une matière déjà réglée par l'actuel article 23, de la Constitution ou sur une nouvelle matière.

a. la portée actuelle de l'article 23 de la Constitution

L'article 23 de la Constitution est libellé comme suit:

«Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment:

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social.»

L'alinéa 1^{er} prévoit dans des termes très généraux que le «droit de mener une vie conforme à la vie humaine» est garanti. En d'autres termes, la matière de l'article 23 de la Constitution est le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, formulé de manière très large.

L'alinéa 2 prévoit qu'en vue de protéger ce droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, une série de droits économiques, sociaux et culturels.

Het derde lid bepaalt dan welke rechten het «recht om menswaardig leven», en de te waarborgen economische, sociale en culturele rechten «inzonderheid» (in het Frans «notamment») omvatten. Het is o.i. van belang zich ervan te vergewissen dat de rechten die voorkomen in de lijst van het derde lid, dienen beschouwd worden als aspecten van het «recht op een menswaardig leven». Het is dat «recht op een menswaardig leven» dat de materie uitmaakt van artikel 23 van de Grondwet. Dat recht is overigens ruimer dan de lijst van rechten die in het derde lid is opgenomen.⁶ Die lijst is overigens niet exhaustief. Dat blijkt uit de parlementaire voorbereiding⁷ en wordt ook onderstreept in de rechtsleer.⁸

b. de mogelijkheden die de preconstituante heeft

De preconstituante kan artikel 23 in zijn geheel voor herziening vatbaar verklaren, of elk lid afzonderlijk. Wanneer het hele artikel voor herziening vatbaar is verklaard heeft dit tot gevolg dat de constituante, bv. het tweede lid kan wijzigen door bv. de «overeenkomstige plichten» nader te preciseren. Hij zou echter ook het derde lid, met de lijst van rechten, kunnen wijzigen,

- hetzij door de bestaande rechten anders te formuleren,
- hetzij door er rechten uit te schrappen,
- hetzij door er rechten aan toe te voegen.

Door rechten toe te voegen aan de lijst treedt de constituante niet buiten de materie van artikel 23 van Grondwet, voorzover die rechten redelijkerwijze kunnen beschouwd worden als een element, een aspect van het «recht op een menswaardig». Dat is de grens, maar ook de enige grens: het moet gaan om rechten die te maken hebben met de materie van artikel 23; d.w.z. dat het moet gaan om rechten die als ressorterend onder het «recht op een menswaardig bestaan» kunnen beschouwd worden.

⁶ Rimanque merkt terecht op dat «het best mogelijk is dat dit grondwettelijk en uitdrukkelijk grondrecht, een autonome betekenis krijgt, onafhankelijk van de strikte context van de sociale grondrechten». K. Rimanque, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Intersentia, 2004, blz. 69-70.

⁷ Zie hierover Verslag Arts-Nelis, Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4^o, blz. 83 en 84.

⁸ Zie bv. A. Alen, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer, Mechelen, 2000, I, blz. 50, nr. 70; M. Stroobant, «De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W.», in M. Stroobants (ed.) *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, blz. 70 en 71; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht van publiek recht*, Brugge, Die Keure, 2001, blz. 533, nr. 837.

L'alinéa 3 détermine quels droits le «droit de mener une vie conforme à la dignité humaine» et les droits économiques, sociaux et culturels à garantir comprennent «notamment» (en néerlandais «inzonderheid»). Il importe à notre avis de s'assurer que les droits qui figurent sur la liste de l'alinéa 3 doivent être considérés comme des aspects du «droit de mener une vie conforme à la dignité humaine». C'est ce «droit de mener une existence conforme à la dignité humaine» qui constitue la matière de l'article 23 de la Constitution. Ce droit est d'ailleurs plus large que la liste de droits qui figure à l'alinéa 3⁶. Cette liste n'est d'ailleurs pas exhaustive, ainsi qu'il ressort des travaux parlementaires préparatoires⁷ et qu'il est aussi souligné dans la doctrine.⁸

b. les possibilités dont dispose le préconstituant

Le préconstituant peut déclarer ouvert à révision soit l'article 23 dans son ensemble, soit chaque alinéa séparément. L'ouverture à révision de l'ensemble de l'article permet au constituant de modifier, par exemple, l'alinéa 2, en précisant p.ex. les «obligations correspondantes». Il pourrait toutefois également modifier l'alinéa 3, qui contient la liste des droits,

- soit en formulant autrement les droits existants,
- soit en y supprimant des droits,
- soit en y ajoutant des droits.

En ajoutant des droits à la liste, le constituant ne sort pas du cadre de l'article 23 de la Constitution, pour autant que ces droits puissent raisonnablement être considérés comme un élément, un aspect du «droit de mener une vie conforme à la dignité humaine». Cela constitue la limite, mais la seule limite: il doit s'agir de droits ayant un lien avec le contenu de l'article 23; en d'autres termes, il doit s'agir de droits pouvant être considérés comme relevant du «droit de mener une vie conforme à la dignité humaine».

⁶ Rimanque fait observer à juste titre qu'«il est parfaitement possible que ce droit fondamental constitutionnel et explicite reçoive une signification autonome, indépendamment du contexte strict des droits sociaux fondamentaux» (traduction), K. Rimanque, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Intersentia, 2004, p. 69-70.

⁷ Voir à ce sujet le Rapport Arts-Nelis, Doc. Parl., Sénat, S.E., 1991-92, n° 100-2/4^o, pp. 83 et 84.

⁸ Voir p. ex. A. Alen, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2000, I, p. 50, n° 70; M. Stroobant, «De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W.», in M. Stroobants (ed.) *Sociale grondrechten*, Anvers, Maklu, 1995, pp. 70 et 71; J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Overzicht van publiek recht*, Bruges, Die Keure, 2001, p. 533, n° 837.

Wat de preconstituante niet kan is het artikel 23, voor herziening vatbaar verklaren en meteen aangeven in welke zin het moet worden herzien. Daartoe is de preconstituante niet bevoegd. Als de preconstituante artikel 23, inclusief het derde lid met de lijst van rechten, voor herziening vatbaar verklaart, kan hij niet tegelijkertijd ook op een bindende wijze bepalen welke wijziging de constituant aan de lijst kan aanbrengen.

Dit geldt o.i. overigens voor alle lijsten die voorkomen in artikelen van de Grondwet. Zo houdt artikel 77 bv. de lijst in van aangelegenheden waarvoor het integraal bicameralisme geldt. Indien dit artikel voor herziening vatbaar wordt verklaard door de preconstituante, kan de constituant de lijst wijzigen door ze in te krimpen of uit te breiden. Het komt niet aan de preconstituante toe aan te geven in welke zin de lijst moet worden gewijzigd. Hetzelfde geldt ook voor de lijst van artikelen waaraan het Arbitragehof kan toetsen (art. 142 G.W.)

c. de herzieningsverklaring van 10 april 2003

In de herzieningsverklaring van 10 april 2003 is artikel 23 van de Grondwet in de volgende bewoordingen voor herziening vatbaar verklaard: «*artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit.*»

Het is duidelijk dat de preconstituante hier zijn bevoegdheid is te buiten gegaan. Aangezien artikel 23 van de Grondwet het recht op een menswaardig leven, in zijn algemeenheid regelt en daarbij een niet exhaustieve lijst inhoudt van rechten die er onder vallen, kon de preconstituante o.i. alleen dit artikel of het lid van het artikel aanwijzen dat hij voor herziening vatbaar wilde verklaren.⁹ De preconstituante kon echter niet bepalen in welke zin het artikel of een lid van het artikel dient te worden herzien. Hij kon niet enerzijds het hele artikel 23 voor herziening vatbaar verklaren, en anderzijds stellen dat slechts een welbepaald recht mag worden toegevoegd. De zinsnede in de herzieningsverklaring van 10 april 2003, «*om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit*», is dan ook niet bindend voor de constituant. Deze kan het hele artikel 23 van de Grondwet herzien, zonder rekening te houden met wat de preconstituante als de wenselijke herziening van het derde lid heeft aangeduid in de verklaring tot

⁹ De preconstituante zou zelfs artikel 23, derde lid, voor herziening vatbaar kunnen verklaren en daarbij aangeven dat geen wijziging kan worden aangebracht aan de nummers 1° tot 5°. Dit zou dan tot gevolg hebben dat de herziening uitsluitend tot de toevoeging van een nieuw recht kan leiden.

Ce que le préconstituant ne peut pas faire, c'est déclarer l'article 23 ouvert à révision en indiquant d'emblée dans quel sens cet article doit être révisé. Le préconstituant n'y est pas habilité. Si le préconstituant déclare l'article 23 – y compris son alinéa 3 contenant la liste des droits – ouvert à révision, il ne peut pas aussi préciser simultanément, de manière contraignante, quelle est la modification que le constituant peut apporter à la liste.

À notre avis, cela vaut d'ailleurs pour toutes les listes qui figurent dans des articles de la Constitution. Ainsi, l'article 77 contient par exemple la liste des matières pour lesquelles le bicaméralisme intégral est d'application. Si cet article est déclaré ouvert à révision par le préconstituant, le constituant peut modifier la liste en la réduisant ou en l'élargissant. Il n'incombe pas au préconstituant d'indiquer dans quel sens la liste doit être modifiée. Il en va de même pour la liste des articles dont la violation peut être sanctionnée par la Cour d'arbitrage (art. 142 de la Constitution).

c. la déclaration de révision du 10 avril 2003

Dans la déclaration de révision du 10 avril 2003, l'article 23 de la Constitution est déclaré ouvert à révision dans les termes suivants: «*l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité.*»

Il est clair qu'en l'occurrence le préconstituant a outrepassé ses compétences. Dès lors que l'article 23 de la Constitution règle le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, d'une façon générale, et comprend une liste non exhaustive de droits qui en relèvent, il nous paraît que le préconstituant ne pouvait indiquer que l'article ou l'alinéa de l'article qu'il souhaitait ouvrir à révision.⁹ Le préconstituant ne pouvait cependant pas déterminer en quel sens l'article ou un alinéa de l'article devait être modifié. Il ne pouvait, d'une part, ouvrir tout l'article 23 à révision et, d'autre part, préciser qu'il ne pouvait être complété que par un droit bien précis. Il s'ensuit que le membre de phrase de la déclaration de révision du 10 avril 2003 «*en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité*» ne lie pas le constituant. Ce dernier peut réviser tout l'article 23 de la Constitution, sans tenir compte de la révision de l'alinéa 3 jugée souhaitable par le préconstituant dans la déclaration de révision de la Constitution. La seule

⁹ Le préconstituant pourrait même ouvrir l'article 23, alinéa 3, à révision et indiquer qu'aucune modification ne peut être apportée aux numéros 1° à 5°. Dans ce cas, la révision ne pourrait consister qu'en l'adjonction d'un nouveau droit.

herziening van de Grondwet. De enige beperking waarmee destituante dient rekening te houden is dat het nieuwe recht dat hij toevoegt betrekking heeft op de materie van artikel 23 van de Grondwet, meer bepaald het «recht op een menswaardig leven».

De deskundigen vestigen er de aandacht op dat op dit ogenblik twee voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet aanhangig zijn in de Senaat, met name een voorstel om het «recht op water» aan artikel 23, derde lid toe te voegen (voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, ingediend door de h. P. Mahoux, *Parl. St.*, Senaat, 2003-2004, nr. 3480/1) en een voorstel om in artikel 23, tweede lid, een verwijzing naar het voorzorgsbeginsel op te nemen (voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet ingediend door mevr. C. Nyssens, *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 2003, nr. 3-49/1). De Senaatscommissie heeft drie deskundigen om advies verzocht over de vraag of het goedkeuren van deze voorstellen in overeenstemming zou zijn met artikel 195 van de Grondwet, gelet op de herzieningsverklaring. Twee van de deskundigen (mevr. Feyt en de h. Velaers) hebben aangegeven dat de herzieningsverklaring destituante niet bindt, omdat het niet aan de prestituante toekwam aan te geven in welke zin artikel 23 van de Grondwet kan worden aangevuld. Een van de deskundigen (de h. P. Van Orshoven) heeft aangegeven dat de herzieningsverklaring destituante wel bindt, zodat thans slechts het «*recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit*», kan worden toegevoegd.

Naar gelang de werkgroep de eerste dan wel de tweede zienswijze bijtreedt, houdt de huidige herzieningsverklaring een ruime, dan wel beperkte mogelijkheid in om artikel 23 van de Grondwet te herzien.

3. Wat betreft artikel 25 van de Grondwet

In de herzieningsverklaring van 10 april 2003 is artikel 25 van de Grondwet in de volgende bewoordingen voor herziening vatbaar verklaard: «*artikel 25 van de Grondwet, om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen.*»

Ook hier is het van belang de huidige draagwijdte van artikel 25 van de Grondwet te bepalen. Dit artikel bepaalt thans: «*De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers. Wanneer de schrijver bekend is en zijn woonplaats in België heeft, kan de uitgever, de drukker of de verspreider niet worden vervolgd.*»

restriction dont le constituant doit tenir compte est que le nouveau droit qu'il ajoute doit porter sur la matière de l'article 23 de la Constitution, à savoir le «droit de mener à une vie conforme à la dignité humaine».

Les experts attirent l'attention sur le fait que deux propositions de révision de l'article 23 de la Constitution sont actuellement à l'examen au Sénat, à savoir une proposition visant à ajouter le «droit à l'eau» dans l'article 23, alinéa 3 (proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, déposée par M. P. Mahoux, *Doc. Parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 3480/1) et une proposition visant à inscrire une référence au principe de précaution dans l'article 23, alinéa 2 (proposition de révision de l'article 23 de la Constitution déposée par Mme C. Nyssens, *Doc. Parl.*, Sénat, S.E., 2003, n° 3-49/1). La commission du Sénat a demandé l'avis de trois experts pour savoir si l'adoption de ces propositions serait conforme à l'article 195 de la Constitution, eu égard à la déclaration de révision. Deux des experts (Mme Feyt et M. Velaers) ont déclaré que la déclaration de révision ne lie pas le constituant, car il n'appartenait pas au préconstituant d'indiquer dans quel sens l'article 23 de la Constitution pouvait être complété. L'un des experts (M. P. Van Orshoven) a par contre déclaré que la déclaration de révision lie le constituant, de telle sorte que seul «*le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité*» peut actuellement être ajouté.

Selon que le groupe de travail se rallie au premier ou au second point de vue, l'actuelle déclaration de révision offre de larges possibilités, ou des possibilités restreintes, de révision de l'article 23 de la Constitution.

3. En ce qui concerne l'article 25 de la Constitution

Dans la déclaration de révision du 10 avril 2003, l'article 25 de la Constitution a été déclaré soumis à révision dans les termes suivants: «*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.*»

Dans ce cas-ci aussi, il est important de déterminer la portée actuelle de l'article 25 de la Constitution. Cet article dispose actuellement que: «*La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi.*»

Zowel uit de tekst van artikel 25 van de Grondwet, als uit de rechtspraak erover, blijkt dat de materie van dit artikel uitsluitend betrekking heeft op de vrijheid van de geschreven pers, waaraan bijzondere waarborgen worden verleend. In zijn arrest van 9 december 1981 heeft het Hof van Cassatie uitdrukkelijk gesteld dat artikel 25 G.W. niet toepasselijk is op de uitzendingen via televisie of kabeltelevisie, aangezien zij geen vormen zijn van meningsuiting door middel van gedrukte geschriften (Cass. 9 december 1981, *Arr. Cass.* 1981-82, 491).

De verklaring tot herziening van de Grondwet heeft hier m.a.w. betrekking op een materie - de waarborgen voor andere informatiemiddelen - die nog niet door de Grondwet is geregeld. In dat geval kan de preconstituante aangeven dat een nieuwe bepaling m.b.t. deze materie kan worden ingevoegd. Destituante is door deze verklaring gebonden en kan dan ook artikel 25 G.W. alleen herzien om «*de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen*».

C. De herzienbaarheid met het oog op de invoeging van nieuwe bepalingen

Wij hebben het hiervoor al gezegd: als de preconstituante de Grondwet herzienbaar maakt met het oog op de invoeging van «*nieuwe materies*» in de vorm van nieuwe bepalingen, zijn de aanwijzingen die ze daarbij verstrekt — eventueel verduidelijkt door de parlementaire voorbereiding van de verklaring tot herziening — bindend voor destituante.

De Grondwet is aldus herzienbaar gemaakt door de verklaring van 10 april 2003 «*om een nieuw artikel in te voegen dat de personen met een handicap het genot van de rechten en vrijheden moet waarborgen*». De nieuwe in te voegen bepaling zal dus alleen maar over die «*materie*» mogen handelen.

Ook Titel II van de Grondwet is herzienbaar gemaakt — en dat was zonder onderbreking het geval sinds de verklaring tot herziening van 8 november 1987 — «*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*».

De deskundigen vinden dat die tweede herzienbaarheid bijzondere aandacht verdient, omdat dit mogelijkwijze het middel is waarmee een aanzienlijk stuk «*bijwerking*» van Titel II van de Grondwet tijdens deze zittingsperiode kan worden gerealiseerd.

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 parlemen-

Il ressort, tant du texte de l'article 25 de la Constitution que de la jurisprudence y afférente, que la matière de cet article porte exclusivement sur la liberté de la presse écrite, qui bénéficie de garanties particulières. Dans son arrêt du 9 décembre 1981, la Cour de cassation a expressément considéré que l'article 25 de la Constitution est étranger aux émissions de télévision ou de télédiffusion, celles-ci n'étant pas des modes d'expression de la pensée par des écrits imprimés (Cass. 9 décembre 1981, *Arr. Cass.* 1981-82, 491).

En d'autres termes, la révision de la Constitution porte ici sur une matière — les garanties pour d'autres moyens d'information — qui n'est pas encore réglée par la Constitution. Dans ce cas, le préconstituant peut indiquer qu'une nouvelle disposition relative à cette matière peut être insérée. Le constituant est tenu par cette déclaration et ne peut dès lors revoir l'article 25 de la Constitution que pour «*élargir les garanties de la presse aux autres moyens d'information*».

C. Les ouvertures à révision en vue d'insertion de dispositions nouvelles

Nous l'avons dit ci-dessus: lorsque le préconstituant ouvre la Constitution à révision en vue d'y intégrer, sous forme de dispositions nouvelles, des «*matières nouvelles*», les indications qu'il donne à ce propos — éventuellement éclairées par les travaux préparatoires de la déclaration de révision - lient le constituant.

La Constitution est ainsi ouverte à révision, par la déclaration du 10 avril 2003, «*en vue d'y insérer un article nouveau permettant de garantir la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées*». La nouvelle disposition à insérer ne pourra donc concerner que cette «*matière*».

Le titre II de la Constitution est également ouvert à révision — et tel fut le cas, sans interruption, depuis la déclaration de révision du 8 novembre 1987 -, «*en vue d'y insérer des 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*».

À l'estime des experts, cette seconde ouverture à révision mérite de retenir une attention particulière, dès lors que c'est potentiellement par le biais de celle-ci que pourrait être réalisé, sous cette législature, un important travail de «*mise à jour*» du titre II de la Constitution.

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 déclara-

taire 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 «parallellisme 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).

Uit de voorgaande opmerkingen willen de deskundigen de volgende conclusies trekken:

– de verklaring tot herziening van de Grondwet strekt er alleen toe in titel II rechten en vrijheden op te nemen die door het EVRM zijn gewaarborgd en *a contrario* geen door andere internationale instrumenten gewaarborgde rechten en vrijheden waarover in het EVRM geen homologe bepaling zou staan;

– met de verwijzing naar het «Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden» wordt niet alleen het EVRM beoogd, maar ook de aanvullende normatieve protocollen, mits die door België zijn geratificeerd (d.w.z. het eerste, vierde, zesde en dertiende aanvullende protocol). Die uitbreiding tot de protocollen is duidelijk aangegeven in de parlementaire voorbereiding van de verklaring tot herziening van 1995 (*Parl. St.*, Kamer, 1994-1995, nr. 1740/4, blz. 14) en van 1999 (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2150/1, blz. 2), waarnaar de parlementaire voorbereiding van de verklaring tot herziening van 10 april 2003 verwijst.

In het licht van wat de achtereenvolgende preconstituanten zich hebben voorgenoemen en vooral van de «ruime» wijze waarop zij aan die intenties uiting hebben gegeven, vinden de deskundigen het redelijk aan de twee voorgaande conclusies de twee volgende conclusies toe te voegen:

tion 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).

Des indications qui précèdent, les experts entendent tirer les conclusions suivantes:

– la déclaration de révision de la Constitution n'entend permettre l'insertion, dans le titre II, que des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme, et, non, *a contrario*, des droits et libertés garantis par d'autres instruments internationaux qui n'auraient pas leurs homologues au sein de la Convention européenne des droits de l'Homme;

– sous la référence à la «Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales», se trouvent en fait visés, non seulement la Convention européenne des droits de l'Homme, mais aussi les protocoles normatifs additionnels à celle-ci, lorsqu'ils ont été ratifiés par la Belgique (ce qui vise les premier, quatrième, sixième et treizième protocoles additionnels). Cette extension aux protocoles a été clairement indiquée dans les travaux préparatoires de la déclaration de révision de 1995 (*Doc. Parl.*, Chambre 1994-1995, n° 1740/4, p. 14) et de 1999 (*Doc. Parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2150/1, p. 2), auxquels les travaux préparatoires de la déclaration de révision du 10 avril 2003 se réfèrent.

Aux deux conclusions qui précèdent, les experts, au vu des intentions qui ont été exprimées par les préconstituants successifs, et surtout de la manière «large» avec laquelle elles ont été exprimées, estiment raisonnable d'ajouter les deux conclusions suivantes:

– de rechten en vrijheden die kunnen worden toegevoegd, zijn niet alleen die welke *expressis verbis* door de tekst zelf van het EVRM en de protocollen ervan worden bekrachtigd, maar ook die welke van die tekst zijn «afgeleid» door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (zo heeft dit Hof bijvoorbeeld uit het recht op de eerbiediging van het privé-leven, dat bij artikel 8 van het EVRM is gegarandeerd, het recht afgeleid op de vrije keuze van een beroepsactiviteit (arrest Sidabras en Dziautas v. Litouwen), of nog, het recht op de eerbiediging van de «lifestyle» van de etnisch-culturele minderheden (arrest Connors v. Verenigd Koninkrijk). Het uitdrukkelijk vermelde streven naar «parallélisme van de teksten» zou immers niet kunnen worden gehonoreerd door de pretoriaanse verworvenheden van het EVRM terzijde te schuiven;

– men mag niet uitsluiten dat een recht of een vrijheid op grond van de herzienbaarheid aan het EVRM kan worden ontleend om uitdrukkelijk in Titel II te worden «geconstitutionaliseerd», zelfs als dat recht of die vrijheid nu al geheel of gedeeltelijk impliciet door de Belgische rechtspraak is «afgeleid» uit een van de bestaande bepalingen in Titel II van de Grondwet. Zo mag bijvoorbeeld de omstandigheid dat het Arbitragehof artikel 12, eerste lid, van de Grondwet interpreteert als een verbod op met name slavernij, dienstbaarheid of dwangarbeid (Arbitragehof, 81/95, 14 december 1995, punt B.7.3.3.), geen hinderpaal vormen om Titel II van de Grondwet te kunnen herzien om er een nieuwe bepaling aan toe te voegen die naar het voorbeeld van artikel 4 van het EVRM uitdrukkelijk slavernij, dienstbaarheid of dwangarbeid omvat.

– les droits et libertés susceptibles d'être ajoutés sont non seulement ceux qui sont consacrés *expressis verbis* par le texte même de la Convention et de ses protocoles, mais aussi, ceux qui ont été «déduits» de ce texte par la Cour européenne des droits de l'Homme (par exemple, la Cour européenne des droits de l'Homme a déduit du droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, le droit au libre choix d'une activité professionnelle – arrêt Sidabras et Dziautas c. Lituanie -, ou encore, le droit au respect du «lifestyle» des minorités ethnoculturelles – arrêt Connors c. Royaume-Uni). Le souci manifesté de «parallélisme des textes» ne saurait en effet être honoré en faisant l'impasse de l'acquis prétorien de la Convention européenne des droits de l'Homme;

– il ne doit pas être exclu que tel ou tel droit ou liberté puisse, sur la base de l'ouverture à révision, être emprunté à la Convention européenne des droits de l'Homme pour être «constitutionnalisé» expressément au sein du titre II, même lorsque ce droit ou cette liberté a d'ores et déjà été en tout ou partie «déduit» implicitement, par la jurisprudence belge, de l'une des dispositions existantes du titre II de la Constitution. Ainsi et par exemple, la circonstance que la Cour d'arbitrage interprète l'article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution comme prohibant notamment l'esclavage, la servitude et le travail forcé (C.A., 81/95, 14 décembre 1995, pt. B.7.3.3.), ne doit pas faire obstacle à ce que l'on puisse réviser le titre II de la Constitution aux fins d'y insérer une nouvelle disposition comportant expressément, sur le modèle de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme, l'esclavage, la servitude et le travail forcé.

BIJLAGE II

**NOTA IN VERBAND MET HET ONTWERP TOT HER-
ZIENING VAN ARTIKEL 22BIS VAN DE GRONDWET
BETREFFENDE DE RECHTEN
VAN HET KIND**

J. Velaers
S. Van Drooghenbroeck

De Werkgroep belast met het onderzoek van Titel II van de Grondwet heeft de deskundigen in kennis gesteld van de vragen die de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de instellingen zich thans stelt in verband met het door de Senaat aangenomen ontwerp tot herziening van artikel 22bis van de Grondwet, teneinde een lid toe te voegen betreffende de bescherming van aanvullende rechten van het kind (document overgezonden door de Senaat – Kamer DOC 51 1501/001). De deskundigen wensen in deze nota beknopt hun standpunt over die verschillende wijzigingen uiteen te zetten. Zij zullen zich in dat opzicht en zonder ze op hun beurt te herhalen, baseren op de juridische analyse van het door de Senaat geraadpleegde deskundigenteam (de dames Meulders-Klein en Ang, en de heren Lemmens en Van Drooghenbroeck), onder meer inzake de juridische doeltreffendheid van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind.

I. Overeenstemming tussen de door de Senaat aangenomen tekst en de verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003

De deskundigen hebben in hun algemene nota over de draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003 aangegeven dat volgens hen niet moest worden geoordeeld dat de nieuwe tekst van het door de Senaat aangenomen artikel 22bis niet strookt met de machtiging die de voormelde verklaring aan de grondwetgever verleent. Zij verwijzen derhalve naar die algemene nota.

II. De juridische inbreng van de door de Senaat aangenomen tekst

Zoals de door de Senaat aangenomen tekst door de indieners ervan werd geredigeerd en wordt uitgelegd, houdt hij *a priori* geen significante wijzigingen in op het stuk van het juridisch erfgoed van rechten en vrijheden die thans gelden voor de kinderen die onder de jurisdictie van België vallen.

ANNEXE II

**NOTE RELATIVE AU PROJET DE MODIFICATION
DE L'ARTICLE 22BIS DE LA CONSTITUTION RELA-
TIF AUX DROITS DE L'ENFANT**

J. Velaers
S. Van Drooghenbroeck

Le groupe de travail en charge du Titre II de la Constitution a relayé auprès des experts les interrogations qui sont actuellement celles de la Commission de révision de la Constitution de la Chambre à propos du projet de modification de l'article 22bis de la Constitution adopté par le Sénat (*Document transmis par le Sénat, Doc. Parl. Chambre, Doc. 51-1501/001*). Par la présente note, les experts entendent développer succinctement leur point de vue à propos de ces différentes modifications. À cet égard, ils prendront appui, sans la réitérer à leur tour, sur l'analyse juridique qui avait été fournie par les experts consultés par le Sénat (Mmes Meulders-Klein et Ang, et MM. Lemmens et Van Drooghenbroeck), notamment concernant l'efficacité juridique actuellement reconnue à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE).

I. La conformité du texte adopté par le Sénat avec la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003.

Dans la note générale qu'ils avaient établie à propos de la portée de la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003, les experts avaient indiqué qu'à leur estime le nouveau texte de l'article 22bis adopté par le Sénat n'avait pas lieu d'être jugé non conforme à l'habilitation conférée au Pouvoir constituant par la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003. Ils se permettent en conséquence de renvoyer à cette note générale.

II. L'apport du texte adopté par le Sénat en termes juridiques

Tel qu'il est libellé et interprété par ses auteurs, le texte adopté par le Sénat ne semble *a priori* pas porteur de modifications significatives au niveau du patrimoine juridique de droits et libertés dont jouissent actuellement les enfants se trouvant sous la juridiction de la Belgique.

Het bovenstaande voorstel geldt zowel voor de *inhoud* van de aangenomen tekst als voor de *juridische draagwijdte* die eraan kan worden gegeven.

Wat de *inhoud* betreft, beperkt de tekst zich ertoe de drie hoofdprincipes weer te geven van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (zoals die worden bepaald door de algemene opmerking nr. 5 van het Comité voor de rechten van het kind). Dat Verdrag is een internationaal instrument dat België reeds heeft bekrachtigd en waarin die hoofdprincipes worden aangegeven aan de hand van een preciezere en meer gedetailleerde lijst van rechten en vrijheden. Met andere woorden, het nieuwe artikel 22*bis* van de Grondwet zou aan de kinderen geen nieuwe rechten verlenen vergeleken bij die welke ze reeds krachtens het internationaal recht hebben.

Wat de *juridische draagwijdte* betreft, zou de door de Senaat aangenomen tekst ontegenzeggelijk een «meerwaarde» hebben, mocht hij gepaard gaan met een gevolg die het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind niet zou hebben.

Het is bijzonder delicaat zich daarover uit te spreken. Over de gevolgen van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind in de Belgische interne rechtsorde bestaat thans geen definitieve eensgezindheid in de rechtspraak. Meer bepaald de rechtstreekse toepasselijkheid (rechtstreekse werking) heeft aanleiding gegeven tot op zijn minst contrastrijke standpunten: de afdeling administratie van de Raad van State is geen voorstander van die rechtstreekse toepasselijkheid, zoals onlangs is gebleken uit de arresten nr. 152.658 van 13 december 2005 inzake A. Bah tegen de Belgische Staat, en nr. 142.729 van 30 maart 2005 inzake J. Odwanondja tegen de Belgische Staat). Het Arbitragehof leek die rechtstreekse toepasselijkheid aanvankelijk gunstig gezind maar heeft in zijn arrest nr. 106/2003 van 22 juli 2003 aangegeven dat die kwestie van de rechtstreekse toepasselijkheid irrelevant was voor het aan het hof voorgelegde geschil. Het Hof van Cassatie betwist sinds verschillende uit 1999 daterende arresten die rechtstreekse toepasselijkheid terwijl het er voordien naar uitzag dat het er voorstander van was. Tot slot staan de feitenrechters van de rechterlijke orde thans de meest tegenstrijdige opvattingen in verband met die rechtstreekse toepasselijkheid voor, in het bijzonder voor de geschillen inzake sociale bijstand aan buitenlandse kinderen die illegaal in België verblijven. Het *standstill*-effect van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind – dat wil zeggen het vermogen van dat Verdrag zich te verzetten tegen iedere «teruggang»

La proposition qui précède se vérifie tant au niveau du *contenu* du texte adopté, qu'au niveau de la *portée juridique* qui est susceptible de lui être assignée.

En termes de *contenu*, l'ambition du texte se limite à faire écho aux trois principes cardinaux contenus dans la CIDE (tels qu'identifiés par l'observation générale n°5 du Comité des droits de l'enfant), instrument international qui a d'ores et déjà été ratifié par la Belgique, et qui décline ces principes cardinaux au travers d'un catalogue de droits et libertés plus précis et plus détaillé. En d'autres termes, le nouvel article 22*bis* de la Constitution ne conférerait pas aux enfants des droits nouveaux par rapport à ceux dont il bénéficient déjà sur le fondement du droit international.

En termes de *portée juridique*, le texte adopté par le Sénat aurait une «plus-value» incontestable s'il pouvait lui être associé un effet dont la CIDE serait, pour sa part, dépourvue.

Sur ce point, il est particulièrement délicat de se prononcer. Les effets de la Convention internationale sur les droits de l'enfant dans l'ordre juridique interne belge ne font pas, à l'heure actuelle, l'objet d'un consensus définitif au niveau jurisprudentiel. Son applicabilité directe (effet direct), en particulier, a donné lieu à des positions pour le moins contrastées de la part de la Section d'Administration du Conseil d'État (rétif à cette applicabilité directe, ainsi qu'en témoignent récemment C.E., n°152.658, 13 décembre 2005, *A. Bah c. État belge*, et C.E., 142.729, 30 mars 2005, *J. Odwanondja Okonda c. État belge*), la Cour d'arbitrage (qui, dans un premier temps, semble s'être montrée favorable à cette applicabilité directe, avant de déclarer, par un arrêt 106/2003 du 22 juillet 2003, que cette question d'applicabilité directe était irrelevante pour le contentieux porté devant elle), la Cour de cassation (qui, depuis plusieurs arrêts datés de 1999, conteste cette applicabilité directe alors qu'elle semblait précédemment s'y être montrée favorable) et les juridictions de fond de l'ordre judiciaire (au sein desquelles les conceptions les plus opposées sont actuellement défendues concernant cette applicabilité directe, spécialement dans le contentieux de l'aide sociale aux enfants étrangers en séjour illégal). L'effet de *standstill* de la CIDE – c'est-à-dire sa capacité à s'opposer à tout «retour en arrière» dans le niveau de protection qui était accordé aux droits de l'enfant au jour de son entrée en vigueur à l'égard de la Belgique – est actuellement soutenu par l'une ou l'autre juridiction ju-

in het niveau van bescherming dat aan de kinderen was toegekend op de dag waarop het ten aanzien van België in werking trad – wordt thans door een aantal rechtscolleges van de rechterlijke macht gesteund, maar ook hier is er evenmin eensgezindheid¹. Tot slot lijken alle rechtscolleges het erover eens te zijn dat het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind een rol van «interpretatief richtsnoer» kan spelen in de op de rechtspraak betrekking hebbende toepassing van de teksten van het nationaal recht.

Op het eerste gezicht ziet het er niet naar uit dat artikel 22bis, zoals het door de Senaat werd gewijzigd, met zekerheid aanspraak kan maken op rechtsgevolgen die hoger moeten worden geschat en/of beter worden gewaarborgd ten aanzien van die welke hierboven zijn beschreven en die de rechtspraak aan het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind erkent.

De parlementaire voorbereiding van die grondwets-tekst geeft vrij duidelijk aan dat volgens de auteurs de tekst en de nieuwe rechten die hij voor de kinderen bekrachtigt, in principe geen rechtstreekse werking zullen hebben. De formulering van de tekst (vaag en niet scherp gedefinieerd karakter van sommige van de nieuw verankerde rechten / verwijzing naar een tenuitvoerlegging door de bevoegde wetgevers) noopt op het eerste gezicht tot een dergelijke conclusie. Het is uiteraard niet uitgesloten dat de rechtscolleges in de toekomst die analyse geheel of gedeeltelijk weerleggen en geval per geval aan dit of dat aspect van het gewijzigde artikel 22bis directe gevolgen gaan verbinden. Een dergelijke houding van de rechtscolleges is echter moeilijk te voorspellen. De meerwaarde die er ten opzichte van de overigens aan het IVRK gekoppelde gevolgen zou uit voortvloeien, is nog minder makkelijk te voorspellen en te kwantificeren. Niets sluit immers uit dat de houding van die rechtscolleges ten opzichte van dat Verdrag in de toekomst ook niet evolueert in de zin van een erkenning van de rechtstreekse werking ervan. Men stelt in die zin trouwens vast dat het Hof van Cassatie in een arrest van 22 maart 2005 (AR nr. P050340N) de rechtstreekse toepasselijkheid van het IVRK niet meer uitdrukkelijk

diciaire, mais, ici encore, il n'y a pas d'unanimité¹. Enfin, toutes les juridictions semblent au moins admettre que la CIDE puisse assumer un rôle de «directive interprétative» dans l'application jurisprudentielle des textes de droit national.

Il ne semble pas, à première vue, que l'article 22bis, tel que modifié par le Sénat, puisse avec certitude prétendre à des effets juridiques supérieurs et/ou mieux assurés par rapport à ceux, ci-avant décrits, que la jurisprudence reconnaît à la CIDE.

Les travaux préparatoires de ce texte constitutionnel indiquent assez clairement qu'à l'estime de ses auteurs, celui-ci, et les nouveaux droits qu'il consacre au profit des enfants, se verront en principe dépourvus d'effet direct. Le libellé du texte (caractère vague et peu défini de certains des nouveaux droits consacrés/référence à une mise en œuvre par les législateurs compétents) incite au demeurant à une telle conclusion. Il n'est évidemment pas exclu que les juridictions, à l'avenir, démentent tout ou partie de cette analyse, et reconnaissent au cas par cas, à tel ou tel aspect de l'article 22bis modifié, des effets directs. Pareille attitude des juridictions est toutefois difficile à prédire. La plus-value qui en résulterait par rapport aux effets par ailleurs associés à la CIDE est encore moins facile à prédire et à quantifier. Rien n'exclut en effet que, à l'avenir, l'attitude de ces juridictions à l'égard de cette Convention évolue également dans le sens d'une reconnaissance de son effet direct. L'on constate au demeurant en ce sens que, dans un arrêt du 22 mars 2005 (RG n° P050340N), la Cour de cassation n'a plus dénié explicitement l'applicabilité directe de CIDE comme elle l'avait fait dans ses arrêts de 1999. Une évolution est peut-être, par conséquent, en train de se jouer à ce niveau. De même, il n'est pas

¹ Zie S. Van Drooghenbroeck, *L'effectivité des droits sociaux fondamentaux de l'enfant: le contentieux de l'aide sociale aux étrangers en séjour illégal comme paradigme*, *Les enfants et l'aide sociale, Actes de la journée d'études du 18 septembre 2003*, uitgeverij Jeunesse et droit, 2004, blz. 98 tot 103. Adde, TT. Liège, 24 augustus 2004, C.D.S., 2005, blz. 129 en volgende; TT. Brussel, 9 december 2004, C.D.S., 2005, blz. 135 en volgende; TT. Liège, 10 september 2004, kan worden geraadpleegd op www.sdj.be; TT. Huy, 19 januari 2005, C.D.S., 2005, blz. 141 en volgende; TT. Brussel, 25 oktober 2004, C.D.S., 2005, blz. 163 en volgende. Meer ambigu zie TT. Antwerpen, 5 juni 2005, blz. 177 en volgende. Ronduit twijfelend, zie TT. Brussels, 9 februari 2005, C.D.S., 2005, blz. 178 en volgende.

¹ Voy. S. Van Drooghenbroeck, «L'effectivité des droits sociaux fondamentaux de l'enfant: le contentieux de l'aide sociale aux étrangers en séjour illégal comme paradigme», *Les enfants et l'aide sociale, Actes de la journée d'études du 18 septembre 2003*, éd. Jeunesse et droit, 2004, pp. 98 à 103. Adde, TT. Liège, 24 août 2004, C.D.S., 2005, pp. 129 et suiv.; TT. Bruxelles, 9 décembre 2004, C.D.S., 2005, pp. 135 et suiv.; TT. Liège, 10 septembre 2004, consultable sur www.sdj.be; TT. Huy, 19 janvier 2005, C.D.S., 2005, pp. 141 et suiv.; TT. Bruxelles, 25 octobre 2004, C.D.S., 2005, pp. 163 et suiv. Plus ambigu, voy. TT. Anvers, 5 juin 2005, pp. 177 et suiv. Franchement dubitatif, voy. TT. Bruxelles, 9 février 2005, C.D.S., 2005, pp. 178 et suiv.

heeft terzijde geschoven, zoals het in zijn arresten van 1999 wel heeft gedaan. Er doet zich op dat vlak bijgevolg misschien een evolutie voor. Zo is het ook niet uitgesloten dat aan het door de Senaat gewijzigde artikel 22bis door de Belgische rechtscolleges een *standstill*-effect wordt verbonden. Gesteld dat dit het geval is, dan zou dat *standstill*-effect het *standstill*-effect dat een bepaalde gerechtelijke rechtspraak trouwens bezig is aan het IVRK toe te schrijven, alleen maar «aanvullen», door het in ruime mate te dupliceren. Tot slot zal aan het door de Senaat gewijzigde artikel 22bis op zijn minst een effect van richtsnoer tot interpretatie van de infraconstitutionele teksten worden gehecht; dat effect vloeit echter al uit het IVRK voort.

Alles bij elkaar zijn de deskundigen van mening dat het niet denkbaar is aan het door de Senaat gewijzigde artikel 22bis een betekenisvolle meerwaarde te hechten wat de bescherming betreft die de rechten van het kind in België *hic et nunc* genieten. Zij vinden ook niet dat die tekst een potentieel reservoir van onuitgegeven en onverwachte «pretoriaanse *coups de force*» zou zijn dat zoveel vrees wekt dat het ervoor zorgt dat de aanneming van het artikel wordt ontraden. Het IVRK, dat België nu al heeft geratificeerd en dat het ook niet op ernstige gronden naast zich zou kunnen leggen, leent zich nu al voor dergelijke *coups de force*, zoals trouwens blijkt uit de weerstand van sommige rechters tegen de rechtspraak van het Arbitragehof in verband met het recht op maatschappelijke hulp voor kinderen die hier onregelmatig verblijven en tegen de verankeringen in de wetgeving waartoe die rechtspraak aanleiding heeft gegeven. In een dergelijke context zal het door de Senaat gewijzigde artikel 22bis juridisch pijnloos zijn: het zal geen enkele juridische situatie creëren die niet zonder de aanneming ervan zou kunnen bestaan.

III. De raadzaamheid om artikel 22bis, zoals het door de Senaat werd gewijzigd, tijdens deze zittingsperiode goed te keuren

Hoewel de wijziging van artikel 22bis geen significante juridische vooruitgang in zich draagt, geeft ze niettemin een belangrijk symbolisch signaal wat de plaats betreft die de kinderen en hun rechten krijgen binnen de Belgische samenleving. Daardoor sluit die wijziging perfect aan bij de ondernomen actualisering van Titel II van de Grondwet.

De actualisering waartoe artikel 22bis zou bijdragen, echter slechts selectief en partieel zijn. Nu een *algemene* reactualisering van Titel II van de Grondwet wordt bekeken en overwogen, kan men zich afvragen of het raadzaam is *meteen*, tijdens deze zittingsperiode, de aan artikel 22bis van de Grondwet voorgestelde wijzi-

exclu que l'article 22bis, tel que modifié par le Sénat, se voie reconnaître un effet de *standstill* par les juridictions belges. À supposer que cela soit le cas, cet effet de *standstill* ne ferait que «compléter», en le dupliquant dans une large mesure, l'effet de *standstill* qu'une certaine jurisprudence judiciaire est par ailleurs en train de reconnaître au bénéfice de la CIDE. Enfin, l'article 22bis modifié par le Sénat se verra au moins associer un effet de directive interprétative des textes infraconstitutionnels; cet effet est cependant déjà attaché à la CIDE.

Au total, les experts estiment qu'il n'est pas envisageable d'associer à l'article 22bis, tel que modifié par le Sénat, une plus-value significative dans la protection qui, *hic et nunc*, est celle dont jouissent les droits de l'enfant en Belgique. Ils n'estiment pas davantage que ce texte serait un réservoir potentiel de «coups de force prétoriens» inédits et imprévisibles, dont la crainte pourrait légitimement dissuader de son adoption. En effet, la CIDE elle-même, que la Belgique a d'ores et déjà ratifié et qu'elle ne saurait sérieusement vouloir dénoncer, se prête d'ores et déjà à de tels coups de force, ainsi qu'en attestent au demeurant la résistance opposée par certains juges judiciaires à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative au droit à l'aide sociale des enfants en séjour irrégulier, et aux ratifications législatives dont cette jurisprudence a fait l'objet. Dans un tel contexte, l'article 22bis, tel que modifié par le Sénat, sera juridiquement indolore: il ne créera nulle situation juridique qui ne pourrait exister en dehors de son adoption.

III. L'opportunité d'adopter l'article 22bis, tel que modifié par le Sénat, sous la présente législature.

Bien qu'elle ne soit pas porteuse d'avancées juridiques significatives, la modification de l'article 22bis véhicule un message symbolique important concernant la place attribuée aux enfants et à leurs droits au sein de la société belge, et, de ce fait, cette modification cadre parfaitement avec l'entreprise d'actualisation du titre II de la Constitution.

Cela étant, l'actualisation que réaliserait l'article 22bis ne serait que ponctuelle et partielle. À l'heure où est étudiée et envisagée la perspective d'une actualisation *générale* du titre II de la Constitution, on peut par conséquent s'interroger sur l'opportunité d'adopter *dans l'immédiat*, sous la présente législature, la modification

ging goed te keuren.. Ware het niet veeleer aangewezen daarvoor te wachten totdat een meeromvattende visie is ontwikkeld op alle rechten en vrijheden die in de toekomst een plaats in Titel II van de Grondwet verdienen? Zo'n uitstel zou juridisch niet schadelijk zijn, aangezien artikel 22*bis* zoals het door de Senaat werd gewijzigd niet tot doel noch tot gevolg heeft een ernstig gebrek weg te werken dat zou kleven aan de rechten en vrijheden van de onder de Belgische jurisdictie vallende kinderen; mocht dat wél het geval zijn geweest, dan zou de goedkeuring van artikel 22*bis* dringend zijn geweest. Anderzijds zou getalm met de goedkeuring van artikel 22*bis* *ex post facto* betreurenswaardig kunnen blijken te zijn, mocht de actualisering van Titel II van de Grondwet om een of andere reden toevallig niet haar beslag krijgen tijdens de volgende zittingsperiode. Het wetgevend werk van de Senaat in verband met artikel 22*bis* zou komen te vervallen mocht de voorgestelde wijziging niet tijdens deze zittingsperiode worden goedgekeurd. De deskundigen menen zich evenwel niet nader te moeten uitspreken over een keuze die volgens hen een zuivere opportuniteitsaangelegenheid is.

proposée de l'article 22*bis* de la Constitution. Ne serait-il pas plus indiqué d'attendre, pour ce faire, qu'ait été dégagée une vision plus globale sur l'ensemble des droits et libertés qui mériteraient à l'avenir de figurer dans le titre II de la Constitution? Pareil atermolement ne serait pas juridiquement dommageable, eu égard au fait que l'article 22*bis*, tel que modifié par le Sénat, n'a pas pour but, ni pour effet, de combler une carence grave dont serait affecté le patrimoine de droits et libertés des enfants placés sous la juridiction de la Belgique; eût-ce été le cas, l'adoption de l'article 22*bis* aurait alors été urgente. D'un autre côté cependant, un atermolement dans l'adoption de l'article 22*bis* se révélerait *ex post facto* regrettable, si d'aventure le processus d'actualisation de l'ensemble du titre II de la Constitution venait à ne pas aboutir, sous la prochaine législature, pour une raison ou pour une autre. Le travail législatif d'ores et déjà produit par le Sénat à propos de l'article 22*bis* sera en effet rendu caduc si d'aventure la modification proposée n'était pas adoptée sous la présente législature. Il n'appartient cependant pas aux experts de s'avancer plus avant dans un choix qui, à leur estime, relève de la pure opportunité.