

1
- 1671 / 1 - 94 / 95

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

16 JANUARI 1995

VOORSTEL VAN VERKLARING

tot herziening van de artikelen 23 en 142 van de Grondwet

(Ingediend door de heer Simons)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het komt ons voor dat de huidige assemblies aan het einde van deze zittingsperiode een verklaring moeten goedkeuren dat er reden bestaat tot herziening van twee grondwetsbepalingen, zodat het parlement zoals het na de volgende verkiezingen zal zijn samengesteld, maatregelen kan nemen waardoor de toekenning van bepaalde voordelen door de overheid gekoppeld wordt aan de naleving van de regels en de beginselen van de democratie.

Dit voorstel wil aldus bijdragen tot de uitwerking van een alomvattend antwoord op het fenomeen van uiterst-rechts en van de verspreiding van anti-democratische waarden.

Het wetsvoorstel dat de heer Eerdekens (Stuk n° 1113/1-92/93) ter zijner tijd heeft ingediend en dat ertoe strekt de financiering te beperken van de politieke partijen die de democratische vereisten niet in acht nemen, heeft dezelfde doelstelling.

Dat voorstel gaat in de goede richting, maar het gaat niet ver genoeg.

Het recht van de partijen op overheidsfinanciering is immers slechts één van de talrijke voordelen die aan individuen of groepen worden toegekend om hun gedachtengoed openbaar te maken en deel te nemen

(*) Vierde zitting van de 48^e zittingsperiode.

- 1671 / 1 - 94 / 95

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

16 JANVIER 1995

PROPOSITION DE DECLARATION

de révision des articles 23 et 142 de la Constitution

(Déposée par M. Simons)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En cette fin de législature, il nous paraît indispensable que les présentes assemblies déclarent qu'il y a lieu à réviser deux dispositions constitutionnelles afin que le parlement issu des prochaines élections puisse adopter des mesures permettant de subordonner le bénéfice de certains avantages publics au respect des règles et principes de la démocratie.

Ce faisant, la présente proposition entend contribuer à l'élaboration d'une réponse globale au phénomène de l'extrême-droite et à la diffusion de valeurs anti-démocratiques.

Une récente proposition de loi (Doc. n° 1113/1-92/93) déposée par M. Eerdekens et visant à limiter le financement des partis politiques qui ne respectent pas les exigences démocratiques entend répondre à la même préoccupation.

Elle va dans le bon sens, mais pas assez loin.

Car le droit des partis à un financement public ne constitue qu'un des multiples avantages dont bénéficient les individus ou groupements afin de diffuser leurs idées dans le public et de participer à la vie

(*) Quatrième session de la 48^e législature.

aan het democratische en culturele leven. Andere wetteksten regelen het recht op vertegenwoordiging in de openbare omroepen (BRTN, RTBF,...), het toegangsrecht tot verkiezingstribunes, het recht op overheidssteun voor de pers, de deelname aan de uitwerking van het cultuurbeleid en de gewaarborgde toegang tot de culturele infrastructuur (het Cultuurpact) ...

Deze verklaring tot herziening moet de toekomstige grondwetgevende vergaderingen de mogelijkheid bieden om de naleving van de regels en de beginselen van de democratie als algemene voorwaarde te stellen voor de toekenning van de rechten en voordelen waarin de Grondwet en een aantal bijzondere wetten voorzien.

Er moet bovendien en voor alles een procedure worden uitgewerkt die alle nodige waarborgen biedt om misbruik bij de toepassing van die voorwaarde te voorkomen. Voor dergelijke regelingen is de tussenkomst van een grondwettelijk Hof zeer wenselijk. Daarom moet het Arbitragehof de bevoegdheid krijgen om na te gaan of een individu dan wel een groep de regels en de beginselen van de democratie naleeft.

Om die doelstellingen te verwezenlijken, moet worden verklaard dat er reden bestaat tot herziening van de artikelen 23 en 142 van de Grondwet. Deze kunnen door de nieuwe assemblees zodanig worden gewijzigd dat ze bepalen dat :

1) individuen of groepen ten aanzien van de Staat slechts aanspraak kunnen maken op het recht om met overheidssteun deel te nemen aan het democratische en culturele leven, als ze de regels en de beginselen van de democratie naleven (artikel 23);

2) die voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op steun en de verschillende voordelen vanwege de Staat of vanwege andere overheden, getoetst wordt door het Arbitragehof (artikel 142).

Wij lichten hierna de wijzigingen toe die wij wensen te zien aanbrengen in die twee grondwetsbepalingen.

Met betrekking tot artikel 23

Dat artikel, gewijd aan de economische, sociale en culturele rechten, moet worden gewijzigd door in een § 2 te preciseren dat bepaalde rechten op overheidssteun, zoals op het stuk van de culturele rechten, slechts kunnen worden ingeroepen als de regels en de beginselen van de democratie worden nageleefd.

Het opnemen van een dergelijke vereiste in een basistekst is niet nieuw, noch uitzonderlijk.

Zo verwijst het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, dat een zeer geslaagde omschrijving van de fundamentele rechten geeft, in verscheidene artikelen (bijvoorbeeld de artikelen 8, 9, 10 en 11) naar het begrip « democratische samenleving » ten einde bepaalde beperkingen van de erkende vrijheden te rechtvaardigen. Artikel 17 van dat Verdrag bepaalt wat volgt : « Geen der bepalin-

démocratique et culturelle. D'autres textes confèrent le droit d'être représenté dans les médias publics (RTBF, BRTN...), le droit d'accès aux tribunes électorales, le droit à une aide publique pour la presse, la participation à l'élaboration de la politique culturelle et l'accès garanti aux infrastructures culturelles (Pacte culturel) ...

La présente déclaration de révision devrait permettre aux futures assemblees constituantes de faire du respect des règles et principes de la démocratie une condition générale pour le bénéfice de ces droits et avantages, reconnus par la Constitution et des lois particulières.

Il convient en outre, et surtout, de prévoir une procédure offrant toutes les garanties nécessaires pour éviter des abus dans l'invocation de cette condition. L'intervention d'une juridiction constitutionnelle est hautement souhaitable dans un domaine comme celui-ci. Aussi, c'est à la Cour d'arbitrage que devrait revenir la compétence de contrôler si un individu ou groupement respecte les règles et principes de la démocratie.

En vue de réaliser ces objectifs, les articles 23 et 142 de la Constitution devraient être déclarés soumis à révision. Ils pourraient être modifiés par les nouvelles assemblees de façon à ce que :

1) le bénéfice des droits que les individus ou groupements peuvent faire valoir à l'encontre de l'Etat afin de participer avec son aide à la vie démocratique et culturelle soit subordonné au respect des règles et principes de la démocratie (article 23);

2) cette condition d'obtention des aides et des divers avantages existants à charge de l'Etat ou des autorités publiques soit soumise au contrôle de la Cour d'arbitrage (article 142).

Nous commentons ci-après les modifications que nous proposons d'apporter aux deux dispositions constitutionnelles.

Quant à l'article 23

Il convient de modifier cet article consacré aux droits économiques, sociaux et culturels et de préciser dans un § 2 que le bénéfice de certains droits à une intervention publique, tels que les droits culturels, est soumis au respect des règles et principes de la démocratie.

L'inscription d'une telle exigence dans un texte fondamental n'est ni nouvelle, ni exceptionnelle.

C'est ainsi que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, qui offre une formulation particulièrement heureuse des droits fondamentaux, se réfère dans plusieurs articles (par exemple aux articles 8, 9, 10 et 11) au concept de « société démocratique » pour justifier certaines restrictions aux libertés consacrées. L'article 17 de cette Convention précise qu'« aucune des dispositions de la

gen van dit verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten welke ten doel heeft de rechten of vrijheden welke in dit Verdrag zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien ». De Europese Commissie voor de rechten van de mens heeft die bepaling ingeroepen om het verzoek van de voorzitter van een Nederlandse uiterst-rechtse partij, die aanvoerde dat artikel 10 betreffende de vrijheid van meningsuiting was geschonden, onontvankelijk te verklaren. Volgens de Commissie verhindert artikel 17 dat de schending van de vrijheid van meningsuiting als voorwendsel wordt gebruikt door een partij die een racistisch ideeëngoed verspreidt en ervan overtuigd is dat een Staat een etnisch homogene bevolking moet hebben (Beslissing van 11 oktober 1979, Zaak J. Glimmerveen en J. Hagenbeek c. Nederland, Europese Commissie voor de rechten van de mens, n° 18, 1980).

De grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland bepaalt in artikel 18 dat al wie misbruik maakt van de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van drukpers, het recht om te vergaderen of het recht van vereniging « om de vrijheid en de democratie te bestrijden, uit zijn fundamentele rechten wordt ontheven ». Artikel 21 van diezelfde grondwet bepaalt dat « de partijen die overeenkomstig hun doelstellingen of ingevolge de houding van hun leden de vrije en democratische fundamentele orde willen verstoren of omverwerpen of het bestaan van de Bondsrepubliek Duitsland in gevaar willen brengen » ongrondwettig zijn.

Wij willen niet zo ver gaan als Duitsland, waar mensen uit hun rechten en vrijheden worden ontzet en waar anti-democratische partijen ongrondwettig worden verklaard. Wel is het onze bedoeling personen of groepen die de democratische regels betwisten, bepaalde vorderingsrechten te onzeggen. Het is met andere woorden niet de bedoeling in de Grondwet de bedenkelijke opvatting te verankeren dat « er geen vrijheid is voor de vijanden van de vrijheid », maar wel ervoor te zorgen dat bepaalde door de overheid toegekende voordelen, die het politieke en culturele leven democratischer moeten maken, niet ten goede komen aan hen die de fundamentele waarden van onze democratie op de helling zetten. Die voordelen omvatten meer bepaald alle vormen van overheidssubsidiëring voor culturele en persoonsgebonden materies en onderwijsaangelegenheden, evenals het recht om deel uit te maken van overleg- en beheersorganen van de overheidsdiensten en het recht om gebruik te maken van de openbare infrastructuur.

Met betrekking tot artikel 142

De naleving van de democratische regels en principes opleggen heeft pas zin wanneer in geval van niet-naleving beroep kan worden ingesteld, en wanneer

présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples que celles prévues à ladite Convention ». La Commission européenne des droits de l'homme a fait application de cette disposition pour déclarer irrecevable la requête du président d'un parti néerlandais d'extrême droite qui invoquait une violation de l'article 10 consacrant la liberté d'expression. L'article 17 empêche, selon la Commission, que la violation de la liberté d'expression soit alléguée par un parti convaincu qu'un Etat doit avoir une population ethniquement homogène et désireux de répandre des idées tendant à la discrimination raciale (Décision du 11 octobre 1979, Affaire J. Glimmerveen et J. Hagenbeek contre les Pays-Bas, Comm. eur. dr. h., n° 18, 1980).

Par ailleurs, la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne précise en son article 18 que quiconque mésuse notamment de la liberté d'expression, de la liberté de presse, de la liberté de réunion ou d'association « pour lutter contre la liberté et la démocratie est déchu de ses droits fondamentaux ». En outre, l'article 21, alinéa 2 de cette loi fondamentale déclare anticonstitutionnels « les partis qui, d'après leurs buts ou d'après l'attitude de leurs adhérents, cherchent à porter atteinte à l'ordre fondamental libre et démocratique, à le renverser ou à compromettre l'existence de la République fédérale d'Allemagne ».

Sans aller, comme en Allemagne, jusqu'à prévoir la déchéance des droits et libertés ou l'inconstitutionnalité des partis anti-démocratiques, nous entendons priver du seul bénéfice de certains droits-créances les individus ou groupements qui contestent les règles démocratiques. Autrement dit, il ne s'agit pas de consacrer dans le texte constitutionnel l'idée dangereuse qu'il n'y a « pas de liberté pour les ennemis de la liberté », mais de faire en sorte que certains avantages publics instaurés en vue d'assurer une plus grande démocratisation de la vie politique et culturelle ne puissent profiter à ceux qui remettent en cause les valeurs fondamentales de la démocratie. Ces avantages couvrent notamment toutes les formes de subventions publiques dans les matières culturelles, personnalisables et de l'enseignement, ainsi que les droits de participation à des organes de consultation et de gestion des services publics et les droits à l'utilisation des infrastructures publiques.

Quant à l'article 142

Imposer le respect des règles et principes de la démocratie n'a de sens que si un recours existe en cas de violation, que si une juridiction constitutionnelle

een grondwettelijk rechtscollege bevoegd is om bijvoorbeeld op basis van een programma of van de standpunten van de leden van een partij na te gaan of die partij de democratische orde respecteert.

Volgens de Duitse grondwet is het « Bundesverfassungsgericht » bevoegd om zich uit te spreken over de ontzetting uit de fundamentele vrijheden (artikel 18) of de ongrondwettigheid van de partijen (artikel 21, 2^e lid).

In België moet artikel 142, dat de bevoegdheden van het Arbitragehof regelt, zodanig worden herzien dat men zich in geval van overtreding van de regel die in artikel 23 moet worden ingevoegd (in een toekomstige § 2), tot het Arbitragehof kan wenden. Er zou meer bepaald een vijfde lid moeten worden toegevoegd aan de bestaande vier leden van artikel 142. Daarna kan de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof worden gewijzigd om de details van deze nieuwe procedure vast te stellen.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van de volgende artikelen van de Grondwet :

— artikel 23, om het aan te vullen met een § 2 met betrekking tot de naleving van de democratische regels en principes door degenen die economische, sociale en culturele rechten genieten;

— artikel 142, om de bevoegdheid van het Arbitragehof uit te breiden tot de toetsing van de naleving van de democratische regels en principes door degenen die economische, sociale en culturele rechten genieten.

9 januari 1995.

est compétente pour apprécier, par exemple à partir d'un programme ou des prises de position de ses membres, si un parti respecte l'ordre démocratique.

Selon la loi fondamentale allemande, le tribunal constitutionnel fédéral est compétent pour prononcer la déchéance des libertés fondamentales (article 18) ou l'inconstitutionnalité des partis (article 21, alinéa 2).

En Belgique, il faudra réviser l'article 142 qui détermine les compétences de la Cour d'arbitrage, de façon à ce qu'elle puisse être saisie d'un recours en cas de violation de la règle à introduire à l'article 23 (dans un futur § 2). Il conviendrait plus précisément d'ajouter un cinquième alinéa aux quatre alinéas existants de l'article 142. A la suite de quoi, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage pourra être aménagée afin d'organiser les détails de cette nouvelle procédure.

H. SIMONS

PROPOSITION DE DECLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu de réviser les dispositions suivantes de la Constitution :

— l'article 23, en vue de le compléter par un § 2 relatif au respect des règles et principes de la démocratie par les bénéficiaires de droits économiques, sociaux ou culturels;

— l'article 142, en vue d'étendre la compétence de la Cour d'arbitrage au contrôle du respect des règles et principes de la démocratie par les bénéficiaires de droits économiques, sociaux ou culturels.

9 janvier 1995.

H. SIMONS