

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 juillet 2022

**LES CONSÉQUENCES PRATIQUES
ET JURIDIQUES DE L'AJOUT
DANS LE TITRE II
DE LA CONSTITUTION
DE NOUVEAUX DROITS
FONDAMENTAUX**

Échange de vues

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA CONSTITUTION ET
DU RENOUVEAU INSTITUTIONNEL
PAR
MME **Claire HUGON**

Voir:

Doc 55 **2306/ (2021/2022):**
001: Rapport.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 juli 2022

**DE PRAKTISCHE EN
JURIDISCHE GEVOLGEN
VOORTVLOEIEND
UIT DE TOEVOEGING
VAN NIEUWE GRONDRECHTEN
IN TITEL II VAN DE GRONDWET**

Gedachtewisseling

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR GRONDWET EN
INSTITUTIONELE VERNIEUWING
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Claire HUGON**

Zie:

Doc 55 **2306/ (2021/2022):**
001: Verslag.

07534

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

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Peter De Roover, Yngvild Ingels, Sander Loones
Ecolo-Groen PS	Kristof Calvo, Claire Hugon, Gilles Vanden Burre Khalil Aouasti, Ahmed Laaouej, Özlem Özen
VB	Katleen Bury, Barbara Pas
MR	Nathalie Gilson, Philippe Goffin
CD&V	Jan Briers
PVDA-PTB	Nabil Boukili
Open Vld	Patrick Dewael
Vooruit	Ben Segers

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Christoph D'Haese, Sophie De Wit, Wim Van der Donckt, Kristien Van Vaerenbergh
N., Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé, Stefaan Van Hecke
Chanelle Bonaventure, Jean-Marc Delizée, Eliane Tillieux, Laurence Zanchetta
Marijke Dillen, Dominiek Sneppe, Wouter Vermeersch
Emmanuel Burton, Michel De Maegd, Philippe Pivin
Wouter Beke, Servais Verherstraeten
Raoul Hedebouw, Marco Van Hees
Maggie De Block, Katja Gabriëls
Melissa Depraetere, Joris Vandenbroucke

C. — Membres sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigde leden:

Les Engagés	Catherine Fonck
DéFI	François De Smet

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a consacré sa réunion du 15 juin 2022 à un échange de vues concernant “Les conséquences pratiques et juridiques de l’ajout dans le Titre II de la Constitution de nouveaux droits fondamentaux.”.

Cet échange de vues fait suite aux auditions organisées par la commission sur le même sujet le 22 septembre 2021 (DOC 55 2306/001).

Intervention des membres

M. Sander Loones (N-VA) constate que l’objet du présent échange de vues est d’évaluer s’il est possible de convenir d’une approche politique pour la législature actuelle – voire la prochaine – en ce qui concerne la réforme du titre II de la Constitution.

Depuis 1987, huit déclarations de révision de la Constitution ont été adoptées afin de permettre une révision en profondeur du titre II de la Constitution. Jusqu’à présent, le Constituant n’a pas encore mis cette opportunité à profit. Depuis 1970, onze articles du Titre II de la Constitution ont en effet été révisés. Il s’agissait toutefois toujours de modifications et d’ajouts ponctuels. Pourtant, les experts sont unanimes quant à la nécessité d’une révision globale.

La question qui se pose est donc de savoir si l’on continue à appliquer l’approche pointilliste, ou s’il est possible d’envisager, pour la prochaine législature, une modernisation générale du Titre II de la Constitution.

Dans le cas où cette piste serait retenue, il conviendra de répondre aux questions suivantes: quels droits doit contenir le Titre II? Comment garantir la complémentarité de ces dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés fondamentaux avec les conventions européennes et internationales qui consacrent des droits et libertés similaires? Quelles clauses transversales devrait-on inscrire dans la Constitution et doit-on y prévoir une hiérarchie entre les droits consacrés?

L’intervenant souligne que pour préparer ce travail, la commission dispose heureusement de documents circonstanciés déjà rédigés à ce sujet par le passé, ou établis à la demande du Parlement. Outre le rapport des auditions organisées par la commission concernant les conséquences pratiques et juridiques de l’ajout dans le Titre II de la Constitution de nouveaux droits fondamentaux (DOC 55 2306/001), on peut également citer les rapports suivants rédigés au nom du groupe de travail

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft tijdens haar vergadering van 15 juni 2022 een gedachtewisseling gehouden over “De praktische en juridische gevolgen voortvloeiend uit de toevoeging van nieuwe grondrechten in Titel II van de Grondwet”.

Deze gedachtewisseling volgt op de hoorzittingen die uw commissie over hetzelfde onderwerp heeft georganiseerd op 22 september 2021 (DOC 55 2306/001).

Betogen van de leden

De heer Sander Loones (N-VA) geeft aan dat deze gedachtewisseling tot doel heeft na te gaan of men het eens kan worden over een beleidsaanpak voor de huidige – of zelfs de volgende – zittingsperiode inzake de hervorming van Titel II van de Grondwet.

Sinds 1987 werden acht verklaringen tot herzieningen van de Grondwet aangenomen om Titel II van de Grondwet grondig te kunnen herzien. Tot dusver heeft de grondwetgever die gelegenheid nog niet te baat genomen. Sinds 1970 werden elf artikelen van Titel II van de Grondwet inderdaad herzien, maar steeds betrof het eenmalige wijzigingen en toevoegingen. Nochtans zijn alle deskundigen het erover eens dat een alomvattende herziening noodzakelijk is.

De vraag rijst dan ook of zal worden doorgegaan met die “pointillistische” aanpak, dan wel of een algemene modernisering van Titel II van de Grondwet in de volgende zittingsperiode in overweging kan worden genomen.

Ingeval voor die optie zou worden gekozen, zullen de volgende vragen moeten worden beantwoord: welke rechten moet Titel II bevatten? Hoe kan worden gewaarborgd dat die grondwetsbepalingen betreffende de fundamentele rechten en vrijheden complementair zijn met de Europese en de internationale verdragen waarin soortgelijke rechten en vrijheden zijn verankerd? Welke transversale bepalingen zouden in de Grondwet moeten worden opgenomen, en moet in een rangschikking van de verankerde rechten worden voorzien?

De spreker geeft aan dat de commissie ter voorbereiding van die werkzaamheden gelukkig beschikt over uitvoerige documenten die daarover in het verleden al zijn geredigeerd of die op verzoek van het Parlement zijn opgesteld. Naast het verslag van de door de commissie georganiseerde hoorzittingen aangaande de praktische en juridische gevolgen voortvloeiend uit de toevoeging van nieuwe grondrechten in Titel II van de Grondwet (DOC 55 2306/001) kan tevens worden verwezen naar

chargé, au cours de la 51^e législature, de l'examen du Titre II de la Constitution:

— Recommandations relatives à une déclaration de révision du titre II de la Constitution (DOC 51 2304/002);

— Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux (DOC 51 2867/001);

— Les clauses transversales en matière de droits et libertés (DOC 51 2304/001).

M. Loones précise que le groupe N-VA n'est pas partisan de poursuivre l'approche pointilliste évoquée plus haut. Il juge en effet préférable de prendre le temps au cours de cette législature de préparer une réforme en profondeur du Titre II, sur la base d'une analyse circonstanciée et étayée. Deux considérations doivent guider ce travail: les droits fondamentaux consacrés par la Constitution doivent *a priori* être des droits réellement nécessaires et il convient de garantir une certaine stabilité des droits ainsi reconnus.

Pour appuyer ses propos, l'intervenant se réfère aux interventions des experts entendus en septembre 2021. Pour Jan Velaers, le fait d'ajouter de-ci, de-là, des droits fondamentaux, sans que l'on sache exactement quel plan ou quels critères sous-tendaient cet ajout peut donner lieu à un sentiment d'arbitraire (DOC 55 2306/001, p. 3). Par ailleurs, il jugeait que laisser le soin à la Cour constitutionnelle de pallier les lacunes constitutionnelles a pour conséquence de creuser un fossé entre le texte de la Constitution et le sens donné à celui-ci et qu'il appartient au Constituant, et non à la Cour constitutionnelle de réécrire la Constitution (DOC 55 2306/001, p. 8 et 11).

Mme Elke Cloots soulignait le risque que l'inflation des droits fondamentaux conduise à un affaiblissement de ces droits fondamentaux et insistait sur le fait qu'une révision de la Constitution ne pouvait pas être menée à la légère et que ce n'était que si tous se l'approprient, les pouvoirs publics comme les citoyens, que la Constitution peut être un point d'ancrage (DOC 55 2306/001, p. 18 et 20).

M. Loones est d'avis à ce sujet qu'il y a un *momentum* à saisir compte tenu des initiatives prises pour

de volgende verslagen die zijn geredigeerd namens de werkgroep die tijdens de 51^e zittingsperiode werd belast met het onderzoek van Titel II van de Grondwet:

— Aanbevelingen voor een verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet (DOC 51 2304/002);

— De bij de Grondwet gewaarborgde grondrechten getoetst aan de internationale instrumenten ter bescherming van de grondrechten (DOC 51 2867/001);

— De transversale bepalingen inzake rechten en vrijheden (DOC 51 2304/001).

De heer Loones preciseert dat de N-VA-fractie er niet voor gewonnen is de voormelde pointillistische aanpak voort te zetten; volgens hem zou men tijdens deze zittingsperiode immers beter de tijd nemen om een grondige hervorming van Titel II voor te bereiden op grond van een omstandige en onderbouwde analyse. Bij die werkzaamheden moet als leidraad worden gehanteerd dat de bij de Grondwet bekrachtigde grondrechten *a priori* echt noodzakelijke rechten moeten zijn, alsook dat een zekere stabiliteit van de aldus erkende rechten moet worden gewaarborgd.

Ter staving van het voorgaande verwijst de spreker naar de uiteenzettingen van de in september 2021 gehoorde deskundigen. De heer Jan Velaers heeft toen gewezen op het volgende: "Hier en daar werd een grondrecht toegevoegd, zonder dat duidelijk werd volgens welk vooropgezet plan of volgens welke criteria dit gebeurde. Het wekt soms een beetje een indruk van willekeur." (DOC 55 2306/001, blz. 3). Dat men het aan het Grondwettelijk Hof overlaat om de leemten in de Grondwet weg te werken, heeft volgens de heer Velaers voorts tot gevolg dat "een kloof [ontstaat] tussen de tekst van de grondwet en de betekenis ervan" (DOC 55 2306/001, blz. 8). Hij vindt "dat een Grondwet (...) door de grondwetgever moet worden herschreven, niet door het Grondwettelijk Hof" (DOC 55 2306/001, blz. 11).

Mevrouw Elke Cloots beklemtoonde bij die gelegenheid het volgende: "Een (...) inflatie [aan grondrechten] zou uiteindelijk kunnen leiden tot een verzwakking van die grondrechten." (DOC 55 2306/001, blz. 20). Voorts stelde zij dat "een herziening van onze Grondwet niet lichtzinnig [mag] gebeuren" (DOC 55 2306/001, blz. 18). Ten slotte stipte zij aan: "Een Grondwet kan alleen maar een ankerpunt zijn als iedereen, zowel overheidsinstanties als burgers, zich de Grondwet eigen maakt, ervan doordrongen is." (DOC 55 2306/001, blz. 20).

Volgens de heer Loones moet dienaangaande een momentum worden aangegrepen, gezien de initiatieven

encourager la participation citoyenne. Il rappelle en effet que la plateforme de dialogue contenait un volet relatif aux droits fondamentaux et que des panels citoyens devraient bientôt voir le jour.

M. Marc Bossuyt, lui aussi, mettait en garde contre l'inflation des droits fondamentaux et plaidait pour que des exigences de qualité soient fixées. Il soulignait que l'insertion de dispositions aux effets uniquement rhétoriques ou symboliques risque d'affaiblir la confiance du citoyen dans la valeur juridiquement contraignante des dispositions constitutionnelles plutôt que de la renforcer (DOC 55 2306/001, p. 29).

En conclusion, M. Loones espère que la commission pourra s'accorder sur une méthodologie et donner suite de la sorte aux remarques formulées par les experts.

Mme Claire Hugon (Ecolo-Groen) se dit heureuse que la commission se penche sur le Titre II de la Constitution. Par le passé, le débat constitutionnel a en effet trop souvent été accaparé par les réformes de l'État. Pourtant, la Constitution belge ne se contente pas d'organiser le modèle fédéral de la Belgique: elle consacre les droits fondamentaux des citoyens et constitue le point d'articulation entre le droit international et le droit interne.

On peut dire que deux grandes méthodes s'opposent en matière de révision de la Constitution: la méthode que Marc Verdussen qualifie de "pointilliste", à savoir des révisions ponctuelles, et la méthode plus systématique. Depuis une cinquantaine d'années, le Titre II a connu de nombreuses modifications ponctuelles sans qu'une logique générale soit suivie. Ce faisant, le constituant a laissé, dans une large mesure, le travail de modernisation de la Constitution, et de sa mise en conformité avec le droit international, à la Cour constitutionnelle.

Les initiatives allant dans le sens d'une refonte plus systématique du Titre II ne manquent pas comme en témoigne le travail considérable et remarquable des professeurs Velaers et Van Drooghenbroeck en 2004, couché dans le rapport du groupe de travail chargé de l'examen du Titre II de la Constitution (DOC 51 2867/001) qui constitue encore aujourd'hui une vraie mine d'or. L'intervenante cite également le travail effectué entre la fin de 2018 et le début de 2019 par une soixantaine de juristes et de politologues des universités flamandes et francophones, autour de la question suivante: "quelle Constitution après 2019? Welke Grondwet na 2019?". Il ne faut donc certainement pas repartir d'une page blanche.

die zijn genomen om de burgerparticipatie aan te moedigen. Hij herinnert er namelijk aan dat het Dialoogplatform een onderdeel over de grondrechten bevatte en dat binnenkort burgerpanels tot stand zouden moeten komen.

Ook de heer Marc Bossuyt waarschuwde voor een inflatie van de grondrechten gewaarschuwd en pleitte voor het vastleggen van kwaliteitsvereisten (DOC 55 2306/001, blz. 29). In dat verband onderstreepte hij: "Het opnemen van bepalingen die enkel retorische of symbolische effecten hebben, riskeert het geloof van de burger in de juridisch bindende waarde van de grondwetsbepalingen eerder te verzwakken dan te versterken." (*ibidem*).

Tot besluit van zijn betoog uit de heer Loones de hoop dat de commissie het eens zal kunnen worden over een methodologie en dat zij gevolg zal kunnen geven aan de door de deskundigen geformuleerde opmerkingen.

Mevrouw Claire Hugon (Ecolo-Groen) is tevreden dat de commissie Titel II van de Grondwet bespreekt. In het verleden werd het debat over de Grondwet immers al te vaak overschaduwd door de staats hervormingen. De Belgische Grondwet regelt nochtans niet louter de organisatie van het federale model van ons land, maar verankert ook de grondrechten van de burgers en vormt de brug tussen het internationaal en het intern recht.

Inzake grondwetsherziening kunnen grofweg twee methodes worden onderscheiden, namelijk enerzijds de methode die prof. Marc Verdussen "pointillistisch" noemt, waarbij men herzieningen *ad-hoc* doorvoert, en anderzijds de methode die het systematischer aanpakt. De jongste vijftig jaar werden in Titel II veel *ad-hoc* wijzigingen aangebracht, zonder onderliggende algemene aanpak. Aldus heeft de grondwetgever de taak om de Grondwet te moderniseren en in overeenstemming te brengen met het internationaal recht, grotendeels overgelaten aan het Grondwettelijk Hof.

Aan initiatieven om Titel II systematischer te hervormen, is er geen gebrek, zoals blijkt uit de omvangrijke en opmerkelijke werkzaamheden van prof. Velaers en prof. Van Drooghenbroeck in 2004, waarvan de uitkomst is opgenomen in het verslag van de werkgroep belast met het onderzoek van Titel II van de Grondwet (DOC 51 2867/001), dat ook thans nog uiterst nuttig is. De spreker verwijst tevens naar het project "Welke Grondwet na 2019? – *Quelle Constitution après 2019*", waarin een zestigtal juristen en politicologen van de Nederlandstalige en de Franstalige universiteiten zich in de periode eind 2018 – begin 2019 hebben verdiept. Het is dus zeker niet nodig van nul te herbeginnen.

Mme Hugon rappelle que sur le plan politique, la précédente législature s'est achevée sur un travail admirable et ambitieux de mise à jour du texte constitutionnel par la Chambre des représentants. La déclaration de révision de la Constitution adoptée par la Chambre en avril 2019 (DOC 54 3708/004) était sans doute la plus ambitieuse de l'histoire de l'État belge et a été saluée à ce titre par de nombreux représentants du monde académique. Malheureusement, le gouvernement qui était non seulement démissionnaire mais aussi minoritaire, a choisi de jeter le bébé des droits fondamentaux et du renouveau démocratique avec l'eau du bain institutionnel.

Le groupe Ecolo-Groen souhaite formuler des suggestions pour éviter qu'une telle situation se reproduise en 2024. Il est temps de remettre le travail sur le métier et de redonner à la Constitution belge son rôle central, en agissant sur trois axes.

Il convient tout d'abord de conforter et de moderniser les droits qui y sont inscrits de sorte que la Constitution reflète le droit tel qu'il est appliqué et non des dispositions obsolètes et dépassées par la jurisprudence, la doctrine ou même la technologie. L'intervenante se réfère à ce sujet aux propositions dont elle est co-autrice et qui visent à réviser l'article 25 relatif à la liberté de presse et à l'interdiction de la censure (DOC 55 1790/001), et l'article 29 concernant le secret des lettres (DOC 55 2717/001). Il lui paraît que la commission peut travailler dès à présent sur la révision de ces articles sans attendre une réforme générale du Titre II.

Il serait par ailleurs utile de compléter le catalogue de droits afin de mieux répondre aux enjeux d'aujourd'hui et d'intégrer dans la Constitution certains droits emblématiques et ce, avec méthode et sans tomber dans la pure rhétorique symbolique ou créer l'inflation de droits que certains craignent.

L'inscription de dispositions transversales doit également permettre d'organiser les liens avec le droit international, l'interprétation, les restrictions.

Mme Hugon passe ensuite en revue quelques thèmes pertinents dans le cadre d'une refonte générale du Titre II.

Mevrouw Hugon herinnert eraan dat op politiek vlak de Kamer van volksvertegenwoordigers op het einde van de vorige zittingsperiode bewonderenswaardig en ambitieus werk heeft geleverd om de tekst van de Grondwet bij de tijd te brengen. De in april 2019 door de Kamer aangenomen verklaring tot herziening van de Grondwet (DOC 54 3708/004) was ongetwijfeld de meest ambitieuze in de geschiedenis van de Belgische Staat en heeft daarom in universitaire kringen veel lof geoogst. Het toenmalige ontslagnemende minderheidskabinet heeft helaas ervoor geopteerd het kind met het badwater weg te gooien door niet alleen af te zien van institutionele hervormingen, maar ook van de herziening van het deel van de Grondwet over de grondrechten en de democratische vernieuwing.

De Ecolo-Groenfractie wil voorstellen formuleren om te voorkomen dat zich in 2024 opnieuw een dergelijke situatie voordoet. Het is tijd om de hand opnieuw aan de ploeg te slaan en de Belgische Grondwet haar centrale rol terug te geven, via acties op drie gebieden.

Ten eerste moeten de in de Grondwet opgenomen rechten worden bevestigd en gemoderniseerd, opdat de Grondwet het recht zou weergeven zoals het wordt toegepast, in plaats van verouderde bepalingen die voorbijgestreefd zijn wegens de rechtspraak, de rechtsleer of zelfs de technologie. Ter zake verwijst de spreker naar twee mede door haar ingediende herzieningsvoorstellen, namelijk het voorstel tot herziening van artikel 25 van de Grondwet teneinde de grondwettelijke waarborgen voor de drukpers uit te breiden (DOC 55 1790/001), alsook het voorstel tot herziening van artikel 29 van de Grondwet teneinde het briefgeheim uit te breiden naar alle vormen van private communicatie (DOC 55 2717/001). Zij is van oordeel dat de commissie zich nu al kan buigen over de herziening van die grondwetsartikelen en dus niet hoeft te wachten op een algemene hervorming van Titel II.

Het zou bovendien nuttig zijn de lijst met rechten aan te vullen, teneinde beter tegemoet te komen aan de huidige uitdagingen, alsook om bepaalde emblematische rechten in de Grondwet te verankeren; een en ander dient methodisch te gebeuren, zonder te vervallen in louter symbolische verklaringen of de door sommigen gevreesde rechteninflatie op gang te brengen.

Via de opname van transversale bepalingen kunnen bovendien structureel verbanden worden gelegd met het internationaal recht, de uitlegging en de beperkingen.

Mevrouw Hugon overloopt vervolgens enkele thema's die relevant zijn met betrekking tot een algemene herziening van Titel II.

Le premier concerne l'élargissement du bénéfice des droits fondamentaux à toutes celles et tous ceux qui se trouvent sous la juridiction de l'État belge. En 2022, le Titre II de la Constitution s'intitule toujours "Des Belges et de leurs droits", comme si le bénéfice des droits qu'il proclame était conditionné par la nationalité belge. On sait que cette limitation est incompatible avec le droit international et européen des droits fondamentaux. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs tenu compte de cette évolution en interprétant l'article 191 de la Constitution d'une manière assez créative. Le constituant pourrait donc s'inspirer de la jurisprudence constitutionnelle et reconnaître que le bénéfice des droits qui y sont inscrits n'est pas conditionné par la nationalité belge. Il faudrait également cesser d'exclure – sauf exception – les étrangers de l'accès à la fonction publique en révisant l'article 10, qui figurait aussi sur la liste de la Chambre en 2019.

Le deuxième thème a trait à l'intégration dans la Constitution du droit de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit d'autres traités sur les droits fondamentaux. Une série de droits très importants sont totalement ou partiellement absents du catalogue constitutionnel. Certes, cela ne signifie pas que ces droits ne sont pas protégés en Belgique. Ainsi que le souligne Jan Velaers, on n'est pas tant face à un déficit de protection qu'à un déficit dans la qualité du texte constitutionnel. Lors des auditions de septembre 2021, l'Institut fédéral des droits humains pointait à raison qu'il ne serait pas très pertinent, à tout le moins d'un point de vue normatif, de transcrire intégralement les catalogues de droits fondamentaux dont bénéficient les citoyens belges grâce à la ratification de divers traités internationaux par la Belgique.

Toutefois, certains droits très emblématiques consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) brillent pour l'instant par leur absence dans notre catalogue constitutionnel. Parmi eux, on peut citer, de façon un peu paradoxale, les droits qui pourraient être considérés comme étant "les plus fondamentaux" car ils sont absolus et ne tolèrent aucune exception. Ils mériteraient de ce fait d'être inscrits explicitement dans la Constitution belge. Il s'agit du droit à la vie (art. 2 CEDH), l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 3), l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (art. 4) ou encore le droit à un procès équitable (art. 6). Lors des auditions, le professeur Velaers remarquait également dans sa contribution que les garanties constitutionnelles en cas

Het eerste betreft de uitbreiding van het genot van de grondrechten tot eenieder die onder de rechtsmacht van de Belgische Staat ressorteert. In 2022 luidt Titel II van de Grondwet nog steeds "De Belgen en hun rechten", alsof het door de Grondwet afgekondigde genot van die rechten zou afhangen van het al dan niet hebben van de Belgische nationaliteit. Zoals iedereen weet, is die beperking onbestaanbaar met het internationaal en het Europees recht inzake de grondrechten. Het Grondwettelijk Hof heeft met die evolutie trouwens rekening gehouden door artikel 191 van de Grondwet vrij creatief te interpreteren. De Grondwetgever zou dus inspiratie kunnen putten uit de constitutionele rechtspraak en zou kunnen erkennen dat het genot van de in de Grondwet opgenomen rechten niet afhangt van het hebben van de Belgische nationaliteit. Tevens zou de vreemdelingen – behoudens uitzonderingen – de toegang tot het openbaar ambt niet langer mogen worden ontzegd. Daartoe moet worden overgegaan tot de herziening van artikel 10, dat in 2019 eveneens op de lijst van de Kamer stond.

Het tweede thema betreft de verankering in de Grondwet van het recht dat voortvloeit uit Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alsook uit andere verdragen inzake de grondrechten. Een aantal heel belangrijke rechten worden helemaal niet of slechts deels als grondwettelijk recht aangemerkt. Zulks betekent weliswaar niet dat die rechten in België niet worden beschermd. Zoals prof. Jan Velaers beklemtoont, is niet zozeer sprake van een gebrek aan bescherming, maar ligt het aan de ondermaatse kwaliteit van de tekst van de Grondwet. Tijdens de hoorzittingen van september 2021 heeft het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens er terecht op gewezen dat het minstens vanuit normatief standpunt niet bijzonder nuttig zou zijn over te gaan tot de integrale opname van de lijsten met grondrechten van de Belgische burgers dankzij de ratificatie van diverse internationale verdragen door ons land.

Het is echter opvallend dat sommige heel emblematische rechten die zijn verankerd in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), thans niet worden vermeld in de Belgische Grondwet. Enigszins paradoxaal gaat het daarbij onder meer om de grondrechten die als de meest fundamentele zouden kunnen worden beschouwd, aangezien ze absoluut zijn en geen enkele uitzondering dulden. Die rechten moeten derhalve uitdrukkelijk in de Belgische Grondwet worden opgenomen. Het betreft in dezen het recht op leven (art. 2 EVRM), het verbod op foltering en op onmenselijke of ontterende bestraffing of behandeling (art. 3), het verbod op slavernij en dwangarbeid (art. 4) en het recht op een eerlijk proces (art. 6). In zijn uiteenzetting tijdens de hoorzittingen heeft prof. Velaers bovendien opgemerkt dat de grondwettelijke

de privation de liberté font maigre figure en comparaison des dispositions de l'article 5 de la CEDH.

D'aucuns jugeront peut-être que dans la mesure où les dispositions de la CEDH peuvent être invoquées directement devant le juge belge, il n'est pas nécessaire de les ancrer dans la Constitution. Ce n'est pas inexact mais l'intervenante invite toutefois à la prudence. À titre d'illustration, un secrétaire d'État a déclaré qu'il souhaitait trouver des moyens de contourner l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme afin de pouvoir renvoyer plus facilement vers des pays dangereux des candidats à l'asile. Par ailleurs, nul ne sait de quoi seront faites les majorités de demain: théoriquement – et on voit que ce débat est mené actuellement au Royaume-Uni – le pouvoir exécutif pourrait décider de sortir la Belgique du Conseil de l'Europe. Il lui semble dès lors opportun de consacrer dans la Constitution belge ces grands droits qui y sont absents afin non seulement d'assurer leur visibilité et leur bonne compréhension, mais aussi de garantir leur protection à long terme.

Le troisième thème devrait permettre la prise en compte d'enjeux majeurs actuels. Mme Hugon se réfère à cet égard aux propos de M. Sébastien Van Drooghenbroeck lors des auditions de 2021. Il identifiait trois enjeux qui ont émergé ou sont devenus plus présents ces vingt dernières années à savoir le changement climatique, le développement de l'intelligence artificielle ou encore les droits politiques en termes de participation citoyenne.

L'intervenante juge nécessaire de citer également la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein du Conseil des ministres. L'article 11*bis* de la Constitution n'impose la présence que d'au moins une femme (et d'au moins un homme) dans les différents gouvernements du pays. Si le gouvernement actuel a fait le choix de la parité, des garanties juridiques sont nécessaires pour éviter les reculs dans ce domaine.

Un autre aspect sur lequel elle souhaite insister est l'extension des compétences de la Cour constitutionnelle. Pour l'instant, la plupart des normes constitutionnelles échappent toujours à son contrôle. L'État de droit gagnerait à ce qu'on élargisse les attributions de cette juridiction importante, pour lui permettre de contrôler leur respect sans qu'elle doive systématiquement les examiner sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution.

waarborgen ingeval van vrijheidsberoving pover uitvallen wanneer men ze vergelijkt met de bepalingen van artikel 5 van het EVRM.

Sommigen zullen misschien aanvoeren dat dat de bepalingen van het EVRM rechtstreeks kunnen worden ingeroepen voor de Belgische rechter, zodat ze niet noodzakelijk in de Grondwet moeten worden verankerd. Dat klopt weliswaar ten dele, maar de spreker roept desalniettemin op tot voorzichtigheid. In dat verband voert zij het voorbeeld aan van een staatssecretaris die heeft aangegeven dat hij middelen wou vinden om artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden te omzeilen, teneinde kandidaat-asielzoekers makkelijker te kunnen terugsturen naar "gevaarlijke" landen. Bovendien weet niemand wie in de toekomst de meerderheid zal uitmaken: theoretisch gezien – vastgesteld wordt dat dit debat momenteel in het Verenigd Koninkrijk wordt gevoerd – zou de uitvoerende macht kunnen beslissen dat België uit de Raad van Europa stapt. Het lijkt haar bijgevolg gepast om deze belangrijke rechten in de Belgische Grondwet, waarin zij thans niet zijn opgenomen, te verankeren, niet alleen om de zichtbaarheid en een goed begrip ervan te waarborgen, maar ook om de bescherming ervan op lange termijn te waarborgen.

Het derde thema zou het mogelijk moeten maken in te spelen op grote actuele uitdagingen. Mevrouw Hugon verwijst in dat verband naar de uiteenzetting van prof. Sébastien Van Drooghenbroeck tijdens de hoorzittingen in 2021. Hij wees daarbij op drie uitdagingen die de jongste twintig jaar aan de orde zijn gekomen of die meer op de voorgrond zijn getreden, namelijk de klimaatverandering, de ontwikkeling van de artificiële intelligentie en de politieke rechten inzake de burgerparticipatie.

De spreker acht het nodig tevens te verwijzen naar de evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de Ministerraad. Krachtens artikel 11*bis* van de Grondwet moeten de verschillende regeringen van het land slechts minstens één vrouw (en minstens één man) tellen. Hoewel de huidige regering voor pariteit is gegaan, zijn er toch juridische waarborgen nodig om te voorkomen dat we er op dat gebied op achteruitgaan.

De uitbreiding van de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof is een ander punt waarop de spreker wil ingaan. Momenteel houdt het Hof de meeste grondwettelijke normen nog steeds niet tegen het licht. De rechtsstaat zou baat hebben bij de uitbreiding van de bevoegdheden van dat belangrijke rechtscollege, zodat het Hof de inachtneming van die normen kan toetsen zonder systematisch te moeten nagaan of ze stroken met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Au-delà de ces droits, la Constitution gagnerait à intégrer des dispositions transversales, ainsi que le proposaient déjà dans leur rapport de 2004 les professeurs Velaers et Van Drooghenbroeck. Cela permettrait de définir la manière dont les droits et libertés constitutionnelles doivent être interprétés, les conditions à respecter pour les restreindre ou encore le régime de déchéance qui devrait frapper ceux qui veulent abuser de ces droits pour porter atteinte à la démocratie.

À ce titre, l'intervenant propose tout d'abord d'expliquer que le sens et la portée des droits du Titre II correspondant à des droits ou libertés consacrés par des Conventions internationales ratifiées par la Belgique sont les mêmes que le sens et la portée que leur confèrent lesdites conventions (à moins d'une protection accrue octroyée par le Titre II).

Ceci consisterait à inscrire dans la Constitution la théorie de l'ensemble indissociable développée par la Cour constitutionnelle pour les grands droits civils et politiques. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme sur le régime juridique du droit à la vie privée s'incorpore de la sorte dans l'ordre juridique belge et contribue à déterminer la portée de l'article 22 de la Constitution.

Afin de renforcer l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels, il faudrait adopter le même type de démarche interprétative pour ces droits et l'inscrire tout aussi explicitement dans la Constitution. Mme Hugon prend pour exemple le droit à la sécurité sociale inscrit dans l'article 23 de la Constitution: contrairement à la pratique qu'elle a adoptée pour les grands droits civils et politiques, la Cour constitutionnelle interprète aujourd'hui ce droit en se basant uniquement sur le libellé du texte constitutionnel belge. Or, des traités internationaux consacrent et protègent ce droit et des instances supranationales l'interprètent avec autorité de chose interprétée. Le Comité européen des droits sociaux a pu préciser considérablement les engagements des États membres en matière de droit à la sécurité sociale. Il semble qu'en généralisant ce principe de l'ensemble indissociable à tous les droits consacrés par la Constitution, on donnerait à ceux-ci une précision et une consistance qui permettrait d'augmenter l'effectivité de ces droits ainsi qu'un meilleur contrôle de leur mise en œuvre.

L'intervenante souligne ensuite l'intérêt qu'il y aurait à inscrire une clause explicitant les obligations négatives et

Wars van deze rechten zou de Grondwet er baat bij hebben dat transversale bepalingen worden opgenomen, zoals prof. Velaers en prof. Van Drooghenbroeck al in hun verslag van 2004 hebben voorgesteld. Aldus zou kunnen worden bepaald hoe de grondwettelijke rechten en vrijheden moeten worden geïnterpreteerd, welke voorwaarden in acht moeten worden genomen om ze in te perken, of nog welke regeling inzake de vervallenverklaring zou moeten worden gehanteerd voor wie deze rechten oneigenlijk wil aanwenden om onze democratie te ondermijnen.

In dat verband wil de spreekster vooreerst verduidelijken dat de betekenis en de draagwijdte van de rechten in Titel II die overeenkomen met rechten of vrijheden die zijn verankerd in door België geratificeerde internationale verdragen, dezelfde zijn als de betekenis en de draagwijdte die de voormelde verdragen eraan geven (tenzij Titel II een ruimere bescherming biedt).

Aldus zou de theorie van het onlosmakelijk geheel die het Grondwettelijk Hof voor de belangrijke burgerlijke en politieke rechten heeft uitgewerkt, in de Grondwet worden opgenomen. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betreffende de juridische regeling van het recht op privéleven wordt dientengevolge opgenomen in de Belgische rechtsorde en draagt bij tot de bepaling van de draagwijdte van artikel 22 van de Grondwet.

Om de economische, sociale en culturele rechten doeltreffender te maken, moet eenzelfde soort interpretatieve demarche worden ondernomen voor deze rechten en moet zulks even uitdrukkelijk worden opgenomen in de Grondwet. Mevrouw Hugon verwijst in dat verband naar het recht op sociale zekerheid dat is vervat in artikel 23 van de Grondwet: in tegenstelling tot de praktijk die het Grondwettelijk Hof heeft aangenomen voor de grote burgerlijke en politieke rechten, baseert het Hof zich voor de interpretatie van dit recht thans alleen op de tekst van de Belgische Grondwet. Dat recht wordt evenwel gewaarborgd en beschermd door internationale verdragen, en supranationale instellingen leggen het uit met interpretatief gezag van gewijsde. Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft de verbintenissen van de lidstaten inzake het recht op sociale zekerheid aanzienlijk kunnen verduidelijken. Het lijkt erop dat de uitbreiding van dit beginsel van het onlosmakelijk geheel naar alle rechten die in de Grondwet zijn verankerd, ertoe zou leiden dat deze rechten zo duidelijk en samenhangend worden dat zulks de doeltreffendheid ervan ten goede zou komen, en dat ook de tenuitvoerlegging ervan beter kan worden getoetst.

De spreekster wijst er voorts op dat het belangrijk is een bepaling op te nemen waarin de negatieve en de

positives de l'État et sa responsabilité (à travers toutes ses autorités publiques) à respecter les droits humains consacrés par la Constitution ou en vertu de celle-ci, à œuvrer à leur réalisation effective, et à les protéger.

Enfin, il lui paraît également nécessaire de prévoir une clause unique précisant les conditions à respecter pour restreindre les droits et libertés.

Certains exemples de clauses transversales avaient été cités lors des auditions par l'IFDH et d'autres avaient été proposées par MM. Velaers et Van Drooghenbroeck comme celle relative à l'état d'urgence.

En conclusion, les soixante représentant(e)s du monde académique ayant contribué au rapport "Quelle Constitution après 2019? *Welke Grondwet na 2019?*" ont souligné l'importance d'une révision constitutionnelle préparée suffisamment en amont et sur la base d'une réflexion globale. Le groupe Ecolo-Groen prend très à cœur cette recommandation d'une approche systématique de l'évolution constitutionnelle. La Belgique a longtemps tiré fierté de sa constitution pionnière de 1831. À l'approche de son bicentenaire, et tout en préservant ses spécificités telles que l'interdiction de mesures préventives et le principe de légalité, il est temps de remettre notre loi fondamentale sur le métier pour la "remettre à niveau" et en refaire un modèle du genre.

Saluant le fait que les auditions de septembre 2021 puissent être suivies d'un échange de vues plus politique au sein de la commission, M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) fait siennes les observations de Mme Hugon. Deux préoccupations majeures sont apparues: d'une part, la nécessité de moderniser le Titre II de la Constitution pour l'adapter aux besoins actuels et futurs et, d'autre part, la nécessité d'éviter une inflation de droits fondamentaux qui seraient purement symboliques et donc sans conséquence juridique. Ces deux préoccupations peuvent parfaitement être conciliées.

Dans ce débat, on ne part pas d'une page blanche comme ont eu l'occasion de le souligner les deux orateurs précédents.

M. Calvo propose de procéder en deux étapes. La première concerne la révision des articles ouverts à révision, et en particulier les articles 25 et 29 de la Constitution. Il serait en effet dommage de ne pas saisir l'opportunité de modifier ces dispositions. Il rappelle d'ailleurs que

positieve verplichtingen van de Staat en diens verantwoordelijkheid (via al zijn overheidsinstanties) uitdrukkelijk zijn geformuleerd, met name de verplichting de in of krachtens de Grondwet vastgelegde mensenrechten te eerbiedigen, voor de daadwerkelijke verwezenlijking ervan te ijveren en ze te beschermen.

Tot slot moet volgens de spreker tevens in één bepaling worden voorzien die de voorwaarden verduidelijkt die in acht moeten worden genomen om de rechten en vrijheden in te perken.

Tijdens de hoorzittingen heeft het FIRM een aantal voorbeelden van transversale bepalingen gegeven; andere, zoals de noodtoestand, werden voorgesteld door prof. Velaers en prof. Van Drooghenbroeck.

Tot slot geeft de spreker aan dat de zestig vertegenwoordig(st)ers van de academische wereld die hebben meegewerkt aan het verslag "Welke Grondwet na 2019? *Quelle Constitution après 2019?*", hebben benadrukt dat het belangrijk is een grondwetsherziening voldoende voor te bereiden, op basis van een alomvattende denkoefening. De Ecolo-Groen-fractie neemt deze aanbeveling voor een systematische benadering van de grondwetsevolutie zeer ter harte. België is lang trots geweest op zijn baanbrekende Grondwet van 1831. Bij het naderen van zijn tweehonderdjarig jubileum wordt het tijd om onze Grondwet onder de loep te nemen om ze bij de tijd te brengen en er opnieuw een Grondwet van te maken die model kan staan, met behoud van haar eigenheden, zoals het verbod op preventieve maatregelen en het legaliteitsbeginsel.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) is tevreden dat de hoorzittingen van september 2021 kunnen worden gevolgd door een meer beleidsmatig opgevatte gedachtewisseling binnen de commissie en sluit zich aan bij de opmerkingen van mevrouw Hugon. Er zijn twee grote bezorgdheden naar voren gekomen: enerzijds de noodzaak om Titel II van de Grondwet te moderniseren en die af te stemmen op de huidige en de toekomstige noden, en anderzijds de noodzaak om een inflatie van fundamentele rechten te voorkomen die louter symbolisch en dus zonder juridisch gevolg zouden zijn. Deze twee bezorgdheden kunnen zonder meer samengaan.

Zoals de twee vorige sprekers hebben aangegeven, vertrekt men voor dat debat niet van nul.

De heer Calvo stelt voor in twee fases te werken. In de eerste fase zou de herziening van de voor herziening vatbaar verklaarde artikelen aan bod komen, inzonderheid de artikelen 25 en 29 van de Grondwet. Het zou immers jammer zijn de gelegenheid om die bepalingen

la commission a déjà procédé à un important travail préparatoire concernant l'article 25 et que les entités fédérées semblent favorables à la modification de cette disposition. Il devrait donc être possible de trouver à ce sujet la majorité des deux-tiers nécessaire.

La deuxième étape doit être la réalisation d'un exercice global visant à assurer une meilleure lisibilité du Titre II. Il conviendra de tenir compte, pour ce faire, des résultats de la plateforme de dialogue ainsi que des opportunités offertes par les futurs panels citoyens et commissions mixtes. Il y a aussi un travail parlementaire à réaliser en vue d'aboutir à une déclaration de révision la plus étendue possible. L'intervenant annonce également qu'il déposera une proposition de résolution afin d'inviter le gouvernement à respecter le rôle moteur que le Parlement doit jouer en cette matière et à reprendre intégralement la liste des articles établie par le Parlement.

M. Khalil Aouasti (PS) constate que le débat relatif au Titre II agite déjà depuis longtemps le Parlement comme en témoignent les travaux qui ont été évoqués par les intervenants précédents.

La question préalable à se poser est de savoir si dans ce débat, on privilégie une conception moniste ou dualiste. Si l'on devait considérer que le droit interne, et la Constitution en particulier, doivent primer, alors il convient en effet de préférer un catalogue de droits le plus large possible, droits qui doivent également être définis précisément. Par contre, si – comme aujourd'hui – on considère que la primauté va au droit européen et international des droits de l'homme, il faut s'interroger sur les droits qui doivent absolument être intégrés dans la Constitution et veiller à la cohérence de l'ensemble. L'intervenant prend l'exemple du respect de la vie privée. La Cour européenne des droits de l'homme donne une interprétation évolutive quelque peu différente de celle énoncée dans la Constitution belge. Dès lors, si l'on choisit de le redéfinir, s'agira-t-il de reprendre la définition retenue par la jurisprudence internationale? Ou y donnera-t-on un sens différent? Il s'agit évidemment d'un choix politique qui n'est pas neutre et qu'il convient donc de peser avec prudence.

Quels droits doivent être intégrés dans le Titre II? L'on peut tout d'abord penser aux droits absolus tels que le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à un traitement inhumain ou dégradant, qui n'y figurent actuellement pas. Que fait-on des droits relatifs comme celui du respect de la vie privée pour lequel une marge

te wijzigen, niet te baat te nemen. De spreker wijst er trouwens op dat de commissie al heel wat voorbereidend werk met betrekking tot het artikel 25 heeft verricht en dat de deelstaten de wijziging van die bepaling kennelijk genegen zijn, zodat het mogelijk zou moeten zijn hiervoor de vereiste tweederdemeerderheid te vinden.

In de tweede fase moet een omvattende denkoefening worden gemaakt om Titel II bevattelijker te maken. Daartoe zal rekening moeten worden gehouden met de resultaten van het Dialoogplatform, alsook met de input van de nog op te richten burgerpanels en gemengde commissies. Tevens moet het Parlement aan de slag om een zo breed mogelijke lijst van voor herziening vatbaar te verklaren artikelen op te stellen. De spreker kondigt eveneens aan dat hij een voorstel van resolutie zal indienen, waarin hij de regering ertoe zal oproepen respect te hebben voor de drijvende kracht die het Parlement in dezen dient te zijn, alsook de door het Parlement op te stellen lijst van artikelen integraal over te nemen.

De heer Khalil Aouasti (PS) stelt vast dat het debat over Titel II het Parlement al langer beroert, zoals blijkt uit het parlementaire werk waarnaar de vorige sprekers hebben verwezen.

Vooraf dient men zich af te vragen of dit debat monistisch dan wel dualistisch moet worden opgevat. Indien men ervan uitgaat dat het interne recht en de Grondwet in het bijzonder dienen te primeren, dan moet immers een zo breed mogelijke lijst van rechten wordt opgesteld, waarbij die rechten tevens nauwkeurig moeten zijn omschreven. Indien men er daarentegen vanuit gaat – zoals thans het geval is – dat het Europees en het internationaal recht met betrekking tot mensenrechten primeren, moet worden nagegaan welke rechten absoluut in de Grondwet dienen te worden opgenomen en moet men ervoor zorgen dat het geheel samenhangend is. De spreker geeft het voorbeeld van het respect voor het privéleven. De evolutieve interpretatie die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens daaraan geeft, verschilt enigszins van die van de Belgische Grondwet. Indien ervoor wordt geopteerd dat respect te herijken, rijst dan ook de vraag of in dat verband de door de internationale rechtspraak in aanmerking genomen definitie zal worden overgenomen, dan wel of dat respect anders zal worden ingevuld. Dit is uiteraard een beleidskeuze die niet neutraal is; voorzichtigheid is dus geboden.

Welke rechten moeten in Titel II worden opgenomen? De spreker denkt hierbij vooreerst aan de absolute rechten, zoals het recht op leven en het recht om niet aan een onmenselijke of mensonterende behandeling te worden onderworpen, die thans ontbreken. Wat doet men dan met de relatieve rechten, zoals het recht op

d'appréciation est laissée aux États et des clés de lecture distinctes sont possibles?

S'il convient par ailleurs de moderniser le libellé des droits et libertés du Titre II comme les articles 25 et 29, il faut aussi s'interroger sur la nécessité de prévoir ou non des clauses transversales comparables à celles énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Enfin, il faut également être attentif à la portée juridique, la mise en œuvre et l'évolution des droits économiques et sociaux, comme le droit au logement et l'accès à la culture. Il faut éviter que l'énumération de ces droits ne reste finalement qu'une simple déclaration d'intention. L'intervenant plaide pour que leur soit donnée une dimension complémentaire et que leur effectivité soit garantie.

La question des compétences de la Cour constitutionnelle doit certainement également être abordée comme l'a proposé Mme Hugon.

Pour mener ce débat, on peut se baser sur l'important travail déjà réalisé précédemment et s'accorder sur quelques principes de base à savoir la nécessité de procéder à une réforme structurelle et cohérente du Titre II, et de délaisser l'approche pointilliste privilégiée jusqu'à présent.

Mme Katleen Bury (VB) met en exergue une série d'éléments évoqués par les professeurs Velaers et Cloots lors des auditions de septembre 2021, qui paraissent tout à fait fondamentaux pour le groupe VB.

Il s'agit tout d'abord de la nécessité d'envisager l'inscription dans la Constitution de clauses transversales et, en particulier, la clause sur les états d'urgence. Le professeur Velaers constatait que compte tenu des problèmes apparus lors de la pandémie de COVID-19, cela vaudrait la peine de mener un débat sur la question afin que la Constitution encadre ces situations de crise en prévoyant ce que les autorités peuvent faire et en bétonnant des garanties, sans toutefois nier la réalité (DOC 55 2306/001, p. 15).

Le professeur Velaers relevait par ailleurs l'absence regrettable d'un véritable droit constitutionnel commun du procès équitable applicable devant toutes les juridictions belges. La conséquence est que certains principes valables pour les juridictions judiciaires, ne le sont pas

respect van het privéleven, waarvoor de Staten over een beoordelingsruimte beschikken en dat op uiteenlopende manieren kan worden geïnterpreteerd?

In het raam van de vereiste modernisering van de tekst inzake de rechten en vrijheden van Titel II (zoals van de artikelen 25 en 29) rijst tevens de vraag of al dan niet moet worden voorzien in transversale bepalingen, naar analogie van die welke zijn vervat in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

Tot slot moet men ook oog hebben voor de juridische draagwijdte, de tenuitvoerlegging en de evolutie van de economische en de sociale rechten, zoals het recht op huisvesting en de toegang tot cultuur. Er moet worden voorkomen dat de oplistings van die rechten uiteindelijk niet meer is dan een intentieverklaring. De spreker pleit ervoor hun een aanvullende dimensie te geven en te waarborgen dat ze doelmatig zijn.

Ook de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof moeten onmiskenbaar aan bod komen, zoals mevrouw Hugon heeft voorgesteld.

Dat debat kan worden gevoerd op basis van het vele werk dat vroeger al werd verricht. In dat verband zou het helpen dat men het eens wordt over een aantal basisbeginselen, zoals de nood aan een structurele en samenhangende herziening van Titel II, en dat men afstapt van de tot dusver gehanteerde "pointillistische" aanpak.

Mevrouw Katleen Bury (VB) wijst op een aantal elementen die prof. Velaers en prof. Cloots tijdens de hoorzittingen van september 2021 hebben aangehaald en die voor de VB-fractie van fundamenteel belang zijn.

Eerst en vooral moet worden overwogen transversale bepalingen, inzonderheid een bepaling over noodtoestanden, in de Grondwet op te nemen. Prof. Velaers heeft vastgesteld dat het, gelet op de problemen die tijdens de COVID-19-pandemie zijn opgedoken, de moeite waard zou zijn een debat ter zake te voeren. Aldus ligt het in de bedoeling ervoor te zorgen dat de Grondwet regelingen voor dergelijke crisissituaties bevat, door te bepalen wat de overheid mag doen en door waarborgen te verankeren, evenwel zonder de feiten te ontkennen (DOC 55 2306/001, blz. 15).

Prof. Velaers merkte voorts op dat er helaas geen echt grondwettelijk gemeenrecht inzake het eerlijk proces bestaat dat door alle Belgische rechtscolleges kan worden toegepast. Daardoor kan het gebeuren dat bepaalde principes die voor de gewone rechtscolleges gelden,

devant les juridictions administratives ou devant la Cour constitutionnelle (DOC 55 2306/001, p. 15).

Cet intervenant était d'avis que le principal argument en faveur d'une révision approfondie du Titre II était qu'une Constitution, dans un État de droit démocratique, doit être réécrite par le Constituant, et non par la Cour constitutionnelle. Reconnaisant qu'il est inévitable que les textes de la Constitution soient toujours formulés de manière assez large et qu'il incombe au juge de les interpréter, M. Velaers estimait toutefois que dès lors qu'un texte est trop ancien et dépassé, si bien qu'il peut encore à peine exprimer les valeurs qui tiennent à cœur à une société, les principes qu'elle défend, les droits dont elle estime qu'ils doivent être farouchement protégés, alors le Constituant doit prendre ses responsabilités (DOC 55 2306/001, p. 11).

M. Velaers rappelait aussi que toute Constitution est le miroir de l'identité nationale d'un pays et que la liste des droits fondamentaux accordés par la Constitution d'un pays donné ne peut dès lors pas être une simple copie des droits accordés par la constitution d'un autre pays ou par un traité international. Il soulignait aussi si de nombreux droits fondamentaux sont certes communs aux États de droit démocratiques du 21^e siècle, cela ne veut pas dire pour autant que chaque société ne peut y ajouter ses propres accents. L'Europe n'est pas une masse uniforme: c'est une mosaïque, un patchwork d'États ayant leurs propres traditions, leur propre histoire et leur propre culture, et donc aussi leurs propres accents en matière de protection des droits fondamentaux. L'expert concluait qu'on pouvait s'attendre à ce que la Constitution nationale contienne un catalogue actuel et actualisé de droits fondamentaux, en phase avec les aspirations, les besoins et les attentes de notre époque, qui ne soit pas seulement un texte destiné à alimenter la réflexion des juristes et qui soit clair pour tous les citoyens, qui y ont droit (DOC 55 2306/001, p. 11).

Mme Cloots ajoutait que si nous souhaitons conférer de la légitimité à notre Constitution et faire en sorte qu'elle soit respectée par l'État et les citoyens, y compris par les nouveaux arrivants, elle doit nous donner le sentiment d'être notre propre Constitution, et pas celle de n'importe quel autre pays européen (DOC 55 2306/001, p. 22). Elle concluait qu'il était préférable de ne pas trop modifier le volet relatif aux droits fondamentaux, à moins qu'il n'y ait de très bonnes raisons et des raisons pressantes de le faire. S'agissant de la Constitution, il convient de privilégier la stabilité et la continuité, sauf lorsqu'il y a de très bonnes raisons d'en réviser une disposition (DOC 55 2306/001, p. 20).

Sur la base des considérations précitées, Mme Bury conclut que le groupe VB partage l'avis du groupe

niet gelden voor de administratieve rechtscolleges of voor het Grondwettelijk Hof (DOC 55 2306/001, blz. 15).

Het belangrijkste argument voor een grondige herziening van Titel II is volgens prof. Velaers het feit dat een Grondwet, in een democratische rechtsstaat, moet worden herschreven door de Grondwetgever, en niet door het Grondwettelijk Hof. Hoewel prof. Velaers toegaf dat de teksten van de Grondwet onvermijdelijk altijd vrij ruim zijn geformuleerd en dat het de rechter toekomt ze te interpreteren, meende hij dat de Grondwetgever zijn verantwoordelijkheid moet nemen als een tekst al te oud en te gedateerd is, waardoor hij nauwelijks nog in staat is om de waarden die een samenleving koestert, de beginselen die zij hoog in het vaandel voert en de rechten die zij zeer beschermingswaardig acht, te vertolken (DOC 55 2306/001, blz. 11).

De heer Velaers heeft er ook op gewezen dat elke Grondwet de nationale identiteit van een land weerspiegelt en dat de lijst van de in de Grondwet van een land verankerde rechten dus niet zomaar een kopie kan zijn van de rechten worden toegekend bij de Grondwet van een ander land, dan wel bij een internationaal verdrag. Tevens heeft de spreker benadrukt dat, hoewel in de democratische rechtsstaten van de 21^e eeuw heel wat grondrechten gemeenschappelijk zijn, zulks niet wil betekenen dat elke samenleving niet ook haar eigen accenten kan leggen. Europa is geen eenheidsworst; het is een mozaïek, een lappendeken van Staten met eigen tradities, een eigen geschiedenis en een eigen cultuur, en dus ook eigen accenten inzake de bescherming van de grondrechten. De deskundige heeft tot slot gesteld dat men dan ook mag verwachten dat de nationale Grondwet een actuele, geüpdatete lijst van grondrechten inhoudt, die gelijke tred houdt met de eigentijdse aspiraties, behoeften en verwachtingen en die niet alleen "voer is voor juristen", maar die duidelijk is voor alle burgers. Die hebben daar recht op (DOC 55 2306/001, blz. 11).

Mevrouw Cloots heeft daaraan toegevoegd dat, als we willen dat onze Grondwet legitimiteit heeft en wordt nageleefd door de overheid en door de burgers, ook door nieuwkomers, dan moet die Grondwet wel aanvoelen als ónze Grondwet, en niet die van eender welk ander Europees land (DOC 55 2306/001, blz. 22). Zij is tot de conclusie gekomen dat het best niet te veel wordt gemorreld aan het gedeelte over de grondrechten, tenzij er heel goede en prangende redenen voor zijn. Wat de Grondwet betreft, zijn stabiliteit en continuïteit te verkiezen, tenzij er heel goede redenen zijn om toch een bepaling te herzien (DOC 55 2306/001, blz. 20).

Op basis van voormelde overwegingen concludeert mevrouw Bury dat de VB-fractie het standpunt van de

N-VA: plutôt que de poursuivre la méthode pointilliste, il est préférable de préparer, au cours de la présente législature, une réforme globale du Titre II qui pourra être adoptée par le constituant lors de la prochaine législature.

Mme Nathalie Gilson (MR) rappelle que, depuis 1970, onze articles du Titre II de notre Constitution ont été soumis à révision. À chaque fois, il a été question d'ajouts mais pas d'actualisation. Les travaux de ce Parlement révèlent que, depuis plusieurs années, il y a une volonté d'inverser la tendance afin d'effectuer un travail plus approfondi. Ainsi, sous la 51^e législature de la Chambre des représentants, plusieurs rapports ont vu le jour au sujet du Titre II: ces rapports ont révélé que des droits étaient manquants ou encore que des dispositions transversales pourraient être ajoutées (comme par exemple en ce qui concerne l'abus de droit).

À l'occasion des auditions du 22 septembre 2021 qui portaient sur les conséquences de l'ajout de nouveaux droits dans le Titre II de la Constitution, plusieurs experts ont souligné l'importance d'actualiser ce Titre de la Constitution. En effet, il existe plusieurs lacunes eu égard au fait que par exemple certains articles n'ont pas été révisés depuis 1831. C'est le cas des articles 16, 19, 21 ou 25 pour ne citer que ceux-ci.

Cependant, ces mêmes auditions ont mis l'accent sur des questions fondamentales par rapport à l'insertion de nouveaux droits dans notre Constitution et, donc, de la mise en œuvre de ceux-ci qui en est la conséquence: que penser des obligations positives et négatives qui en découlent et à qui convient-il de les imposer?

Il n'en reste pas moins que pour le groupe de l'oratrice, les droits et libertés doivent être renforcées puisque les droits fondamentaux de nos concitoyens doivent être préservés.

Mais il convient donc d'être vigilant afin d'éviter que les droits de l'homme ne soient exposés à une inflation comme le soulignait le président émérite de la Cour constitutionnelle M. Marc Bossuyt. Auquel cas, il y a ce risque que la force juridique de ces notions soit entachée. De plus, ajouter de nouveaux droits dans la Constitution est de nature à affaiblir la position du législateur tandis que le pouvoir du juge sera renforcé puisqu'il appartient à ce dernier d'interpréter les droits qui sont dans notre Constitution.

Il faut donc être prudent en ce qui concerne la méthodologie à employer pour modifier le Titre II de notre

N-VA-fractie deelt: in plaats van de pointillistische aanpak voort te zetten, wordt tijdens deze zittingsperiode beter een alomvattende hervorming van Titel II voorbereid, die dan in de volgende zittingsperiode door de grondwetgever zal kunnen worden aangenomen.

Mevrouw Nathalie Gilson (MR) wijst erop dat sinds 1970 elf artikelen van Titel II van de Belgische Grondwet werden herzien. Telkens betrof het echter toevoegingen, geen update. Uit de werkzaamheden van dit Parlement blijkt dat er al enkele jaren naar wordt gestreefd de trend te keren, om grondiger te werk te gaan. Zo werden tijdens de 51^e zittingsperiode van de Kamer van volksvertegenwoordigers meerdere verslagen inzake Titel II geredigeerd, waaruit is gebleken dat rechten ontbraken of dat transversale bepalingen konden worden toegevoegd (betreffende het rechtsmisbruik bijvoorbeeld).

Tijdens de hoorzittingen van 22 september 2021 over de praktische en juridische gevolgen voortvloeiend uit de toevoeging van nieuwe grondrechten in Titel II van de Grondwet hebben diverse deskundigen benadrukt dat een update van die Titel van de Grondwet belangrijk is. Er is immers sprake van een aantal leemten, bijvoorbeeld omdat daar bepaalde artikelen sinds 1831 niet meer werden herzien (onder meer de artikelen 16, 19, 21 en 25).

Tijdens diezelfde hoorzittingen werd echter ook de aandacht gevestigd op fundamentele vraagstukken met betrekking tot de toevoeging van nieuwe rechten in de Belgische Grondwet en dus ook op de tenuitvoerlegging van die rechten, die daaruit voortvloeit. Welke positieve en negatieve verplichtingen leggen die rechten en vrijheden op, en aan wie?

Dat neemt niet weg dat de fractie van de spreekster vindt dat de rechten en vrijheden moeten worden aangescherpt, omdat de grondrechten van de Belgische medeburgers moeten worden gevrijwaard.

Waakzaamheid is echter geboden om te voorkomen dat de mensenrechten aan inflatie onderhevig zijn, zoals de emeritus voorzitter van het Grondwettelijk Hof, de heer Marc Bossuyt, heeft benadrukt. In dat geval bestaat het risico dat de rechtskracht van die begrippen wordt aangetast. Bovendien zal het toevoegen van nieuwe rechten in de Grondwet de positie van de wetgever uithollen, terwijl de macht van de rechter zal worden versterkt, aangezien het laatstgenoemde toekomt de in onze Grondwet vervatte rechten te interpreteren.

De methode tot wijziging van Titel II van onze Grondwet moet dus behoedzaam worden gekozen; ervoor kiezen

Constitution: choisir de le faire de manière *ad hoc* et au fur et à mesure des besoins ne semble pas l'idéal.

Pour l'oratrice, il existe une confusion conceptuelle importante qui est faite entre les "droits" et les "besoins".

En effet, un besoin ne confère pas *ipso facto* un droit à celui qui l'éprouve d'exiger que la collectivité le satisfasse. Ainsi, puisqu'il n'y a pas de limites aux besoins qui évoluent en s'accroissant à chaque génération, il n'y a potentiellement pas de limite à ce processus d'extension des droits fondamentaux de seconde ou troisième génération.

Or, à tout droit correspond un devoir corrélatif de la collectivité de le satisfaire. S'inscrire dans cette méthodologie *ad-hoc* de révision du Titre II de la Constitution, c'est prendre le risque de se diriger vers une extension indéfinie des devoirs s'exerçant sur la collectivité.

Bien évidemment, il est important que les droits et libertés soient renforcés et que les droits fondamentaux de nos concitoyens soient préservés.

Depuis 20 ans, la liberté et la vie privée sont régulièrement mises en cause pour des enjeux majeurs, considérés comme supérieurs: la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la fraude fiscale, la lutte contre les dérives financières, aujourd'hui la lutte contre un obstacle sanitaire et, demain, la lutte pour un enjeu climatique. Le parti libéral veut être prudent à cet égard. Les libertés et les droits fondamentaux doivent rester notre boussole, le cadre majeur indépassable, quelle que soit la situation dans la société.

C'est la raison pour laquelle le MR, dans le cadre du débat institutionnel qui s'engagera dans les prochaines semaines, réclamera un renforcement du Titre II de notre Constitution. Ce titre consacre les libertés et les droits fondamentaux de nos concitoyens. À cet égard, le MR demandera également l'analyse de l'ensemble des législations, quel que soit le domaine: que ce soit sur le plan fiscal, sécuritaire, économique, de santé, afin de les évaluer au nom du principe de proportionnalité. Les droits fondamentaux doivent être préservés. Les atteintes à ceux-ci ne peuvent se faire que dans un cadre extrêmement limité et pour des périodes extrêmement courtes.

Il faut donc analyser ces lois pour pouvoir soit les réformer, les abroger ou les amender afin d'avoir plus d'équilibre pour que ces libertés puissent triompher, pour aller de l'avant non pas pour une restriction des

zulks ad hoc en geleidelijk te doen, wanneer er nood aan is, lijkt niet ideaal.

Volgens de spreker worden "rechten" en "behoeften" verregaand met elkaar verward.

Een behoefte verleent immers niet *ipso facto* het recht aan wie ze ervaart om te eisen dat de gemeenschap eraan voldoet. Aangezien er dus geen grenzen zijn aan de behoeften – die met elke generatie evolueren en toenemen –, zijn er potentieel geen grenzen aan dit uitbreidingsproces van de grondrechten van de tweede of de derde generatie.

Tegenover elk recht staat echter een daarmee samenhangende plicht van de gemeenschap om eraan te voldoen. De methode om Titel II van de Grondwet *ad-hoc* te herzien, houdt het risico in dat we afsteveneren op een onbeperkte uitbreiding van de verplichtingen waaraan de gemeenschap moet voldoen.

Het ligt voor de hand dat een aanscherping van de rechten en vrijheden belangrijk is en dat de grondrechten van de Belgische medeburgers worden gevrijwaard.

De voorbije 20 jaar werden de vrijheid en de persoonlijke levenssfeer geregeld op het spel gezet door belangrijke vraagstukken die van hoger belang werden geacht: de terrorismebestrijding, de strijd tegen fiscale fraude, tegen financiële misstanden, thans de strijd tegen een dreiging voor de gezondheid en morgen de strijd tegen de klimaatverandering. De liberale partij roept in dat verband op tot omzichtigheid. De fundamentele vrijheden en de grondrechten moeten ons kompas blijven, het niet te overschrijden kader, ongeacht wat zich in de samenleving voordoet.

Daarom zal de MR in het raam van het institutioneel debat dat de komende weken zal worden aangevat, nadrukkelijk vragen dat Titel II van de Grondwet wordt aangescherpt. In die titel worden de vrijheden en de grondrechten van de Belgische burgers verankerd. In dat opzicht zal de MR er tevens om verzoeken alle wetgevingen tegen het licht te houden, ongeacht het beleidsdomein (fiscaliteit, veiligheid, economie, gezondheid), en ze aan het evenredigheidsbeginsel toetsen. De grondrechten moeten worden gevrijwaard. Eventuele aantastingen ervan zijn slechts mogelijk binnen een uiterst beperkt kader en voor uiterst korte tijd.

Die wetten moeten dus worden ontleed om ze te kunnen hervormen, op te heffen of bij te sturen, zodat er een beter uitgebalanceerd geheel ontstaat waarbinnen die vrijheden kunnen zegevieren; voorts, om de bakens uit

libertés mais pour une augmentation de cette liberté qui permet le bien-être et le développement des individus.

M. Servais Verherstraeten (CD&V) rappelle que le Titre II de la Constitution date, pour sa majeure partie, de 1831. Il est donc plus ancien que beaucoup de droits fondamentaux issus de traités internationaux, tels que la Convention européenne des droits de l'homme notamment. Notre Constitution est donc moins moderne que la plupart de ces instruments internationaux, et ceux-ci vont souvent plus loin que notre Constitution. C'est le cas par exemple concernant le droit au procès équitable. Notre Constitution ne garantit pas non plus le droit à la vie ni formellement le droit à la propriété. Une adaptation systématique de ce Titre II pourrait donc être utile, contrairement à ce qui a été fait par le passé. Cependant, une telle adaptation systématique ne pourrait en aucun cas venir diminuer les droits fondamentaux existants de notre Constitution. L'orateur rappelle que le contexte international n'est pas neutre à ce propos et il souligne que certains pays, y compris européens, sont parvenus récemment à réduire ces droits fondamentaux, en atteignant les majorités nécessaires pour ce faire. Il faut donc faire très attention à cet élément.

En outre, l'orateur est d'avis que les droits fondamentaux prévus dans ces traités internationaux doivent être intégrés dans notre Constitution. Il y a des opportunités à cet égard. L'orateur fait référence aux clauses transversales déjà évoquées par d'autres. Il faut fixer la manière d'interpréter ces droits fondamentaux et les dérogations possible en cas de guerre et de circonstances exceptionnelles. De tels cadres prévus dans la Constitution permettraient d'éviter des discussions telles qu'on a connues lors de la pandémie en matière de restrictions des libertés fondamentales.

En outre, le Titre II ne prévoit pas les conséquences en cas d'abus de droits et libertés. Quid de conséquences sur le plan pénal? Cela devrait être prévu.

De même, les conditions des restrictions à ces droits et libertés doivent aussi être fixées constitutionnellement. Il faudrait aussi prévoir des mesures préventives afin de garantir les droits et prévenir les violations.

Enfin, M. Verherstraeten revient sur la question des autorités compétentes pour la sauvegarde des droits et libertés, au vu des transferts de compétences vers les entités fédérées qui ont eu lieu lors des différentes réformes de l'État. Cela devrait aussi être spécifié dans notre Constitution.

te zetten, niet voor een inperking van de vrijheden maar voor een versterking van een vrijheid waarbij mensen zich goed kunnen voelen en zich kunnen ontplooiën.

De heer Servais Verherstraeten (CD&V) herinnert eraan dat Titel II van de Grondwet grotendeels dateert van 1831. Hij bestaat dus al veel langer dan heel wat grondrechten die ontsproten zijn aan internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. De Belgische Grondwet is dus minder modern dan de meeste van die internationale instrumenten, die vaak verder gaan dan onze Grondwet. Bijvoorbeeld met betrekking tot het recht op een eerlijk proces is dat het geval. Het recht op leven en formeel gesproken ook het recht op eigendom zijn evenmin in de Belgische Grondwet verankerd. Een stelselmatige aanpassing van Titel II zou dus zinvol kunnen zijn, in tegenstelling tot wat in het verleden gedaan werd. Een dergelijke systematische aanpassing zou echter in geen enkel geval mogen leiden tot een inperking van de in de Belgische Grondwet bestaande grondrechten. De spreker herinnert eraan dat de internationale context in dit verband niet neutraal is; hij benadrukt dat sommige landen, ook in Europa, er onlangs in geslaagd zijn die grondrechten te beknotten door daartoe de vereiste meerderheden tot stand te brengen. Met dit element moet dus terdege rekening worden gehouden.

Bovendien is de spreker van mening dat de in die internationale verdragen opgenomen grondrechten moeten worden ingebed in onze Grondwet. De mogelijkheden daarvoor bestaan. De spreker verwijst naar de ook al door andere sprekers aangehaalde transversale bepalingen. Het is zaak de wijze van lezing van die grondrechten te bepalen, alsmede de mogelijke afwijkingen in geval van oorlog en in uitzonderlijke omstandigheden. Het opnemen van dergelijke kaders in de Grondwet zou de discussies voorkomen zoals die tijdens de pandemie zijn gevoerd omtrent de inperkingen van de fundamentele vrijheden.

Bovendien legt Titel II de gevolgen van misbruik van rechten en vrijheden niet vast. *Quid* met strafrechtelijke implicaties? Daarin zou moeten worden voorzien.

Evenzo moeten de voorwaarden voor de inperkingen van rechten en vrijheden in de Grondwet worden verankerd. Ook moet worden voorzien in preventieve maatregelen om de rechten te waarborgen en schendingen te voorkomen.

Tot slot haakt de heer Verherstraeten in op de vraag welke overheid op het stuk van de vrijwaring van de rechten en vrijheden bevoegd is, gelet op de bevoegdheden die bij de diverse staatshervormingen naar de deelstaten overgeheveld zijn. Ook dat zou in de Grondwet moeten worden verduidelijkt.

S'il y a donc des possibilités de renforcer le Titre 2, l'orateur réaffirme sa position selon laquelle la limite doit être de ne jamais réduire les droits et libertés existants dans la Constitution.

Concernant les articles qui ont été ouverts à révision par le préconstituant, le membre rappelle la limite de l'article 25 où l'alinéa 2 (le cascade) n'a pas été ouvert à révision.

Par ailleurs, la Constitution nous permet de déléguer des compétences à des organisations judiciaires internationales. La Cour constitutionnelle a développé une jurisprudence à cet égard qui insiste notamment sur la protection de nos valeurs fondamentales. Cet aspect devrait aussi faire l'objet d'un renforcement, afin d'éviter le risque que ce transfert de compétences ne donne lieu à des restrictions de nos droits et libertés fondamentales.

M. Patrick Dewael (Open Vld) revient sur la constatation, qui a aussi été faite par les experts au cours des auditions, selon laquelle le législateur ajoute depuis des décennies des nouveaux droits fondamentaux au Titre II, sans se demander ce que cela signifie au niveau de notre ordre juridique interne. Cela a certes une valeur symbolique, mais la question reste de savoir ce que doivent faire les citoyens pour que ces droits soient exigibles. Les professeurs Velaers et Bossuyt notamment ont pointé cet aspect des choses. Il faut y être très attentif. On constate que les groupes politiques continuent néanmoins de déposer des propositions en vue d'insérer de nouveaux droits dans la Constitution.

Par ailleurs, se pose la question de la relation entre les droits prévus dans notre Constitution et les conventions internationales. Celles-ci ont consacré toute une série de nouveaux droits et libertés, qui peuvent aussi être exigés au niveau des juridictions internationales. Dans ce contexte, il faut se poser la question de la corrélation de notre Constitution avec ces instruments.

Au-delà du risque d'inflation des droits dans la Constitution, les experts ont aussi pointé le besoin de modernisation de l'ensemble du Titre II. Ne faudrait-il pas que la commission de la Constitution charge un groupe d'experts de faire un exercice global de modernisation de ce Titre II? Cela permettrait de faire ce travail de manière cohérente, avant éventuellement de déclarer à révision l'ensemble du Titre II en vue de la prochaine législature.

Hoewel er dus mogelijkheden zijn om Titel II aan te scherpen, blijft de spreker erbij dat er een rode lijn is, namelijk dat de in de Grondwet opgenomen rechten en vrijheden nooit mogen worden ingeperkt.

Aangaande de artikelen die door de preconstituante voor herziening vatbaar verklaard zijn, herinnert het lid aan de limiet voor artikel 25, waarvan het tweede lid (getrapte aansprakelijkheid) niet voor herziening vatbaar verklaard is.

Voorts maakt de Grondwet het mogelijk bevoegdheden in handen te geven van internationale gerechtelijke organisaties. Het Grondwettelijk Hof heeft in dezen rechtspraak uitgebouwd, waarbij met name de bescherming van de fundamentele waarden wordt benadrukt. Ook dat aspect dient te worden aangescherpt, zodat een dergelijke bevoegdheidsoverdracht niet het gevaar meebrengt dat onze grondrechten en fundamentele vrijheden worden ingeperkt.

De heer Patrick Dewael (Open Vld) gaat nader in op de vaststelling, die tijdens de hoorzittingen ook door de deskundigen werd geuit, dat de wetgever al decennialang nieuwe grondrechten aan Titel II toevoegt zonder zich af te vragen wat de gevolgen daarvan zijn voor de interne rechtsorde. Dergelijke toevoegingen hebben ongetwijfeld een symbolische waarde, maar de vraag blijft wat de burgers moeten doen om die rechten afdwingbaar te maken. Onder meer de hoogleraren Velaers en Bossuyt hebben gewezen op dat aspect, dat alle aandacht verdient. Niettemin wordt vastgesteld dat de fracties nog steeds voorstellen indienen om nieuwe rechten aan de Grondwet toe te voegen.

Voorts rijst de vraag hoe de rechten waarin de Belgische Grondwet voorziet zich verhouden tot de internationale verdragen. In die verdragen werden heel wat nieuwe rechten en vrijheden verankerd, die ook voor de internationale rechtscolleges kunnen worden afgedwongen. In die context moet men zich afvragen hoe het zit met de correlatie tussen de Belgische Grondwet en die instrumenten.

De deskundigen hebben niet alleen gewaarschuwd voor het risico van een inflatie van rechten in de Grondwet, maar hebben ook gewezen op de nood aan modernisering van de volledige Titel II. Zou het geen goede zaak zijn mocht de commissie voor Grondwet een werkgroep belasten met een alomvattende denkoefening over de modernisering van die Titel II? Op die manier zou er op samenhangende wijze kunnen worden gewerkt alvorens de volledige Titel II eventueel voor herziening vatbaar te verklaren met het oog op de volgende zittingsperiode.

L'orateur prévient en tout cas qu'il ne pourra pas soutenir des propositions visant à ajouter de façon *ad hoc* de nouveaux droits dans le Titre II, sans que cela ne relève d'un travail global fait de manière cohérente.

M. Sander Loones (N-VA) approuve le plaidoyer de M. Dewael pour une modification globale et cohérent du Titre II, plutôt qu'une adaptation dite "pointilliste".

L'orateur constate cependant qu'il n'y a pas de consensus parmi les membres sur cette vision. L'approche pointilliste continue donc d'être privilégiée par certains membres, ce qui peut se comprendre politiquement, notamment au vu de ce qui est prévu dans l'accord de gouvernement.

Concernant la suggestion de M. Dewael de charger des experts d'un travail préparatoire, M. Loones souligne que cela a déjà été fait largement par le passé et que tout est déjà sur la table. Il faut donc passer au débat politique.

Par ailleurs, d'un point de vue temporel, attendre les résultats de la plateforme de dialogue et la mise en place de commissions citoyennes pour commencer le travail de révision revient à conclure qu'une telle révision ne pourra se faire dans le cours de cette législature.

Sans pour autant se montrer défaitiste, l'orateur se doit donc de constater au vu des positions des uns et des autres qu'une approche systémique ne pourra être mise en œuvre au cours de la présente législature.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) considère que des modernisations de certaines dispositions doivent cependant être possible au cours de la présente législature. L'orateur prend l'exemple de l'article 25 de la Constitution sur lequel des travaux ont déjà eu lieu, notamment des auditions.

Par ailleurs, il faudra faire l'exercice global en fin de législature concernant les dispositions du Titre II à ouvrir à révision. C'est un exercice indispensable.

Enfin, l'orateur considère intéressante l'idée de M. Dewael en ce qui concerne le travail préparatoire à établir par un groupe d'experts.

M. Patrick Dewael (Open Vld) rappelle son point de vue. Pour éviter l'approche "pointilliste", il faut travailler avec une autre méthode. L'orateur doute que ce travail

De spreker waarschuwt in elk geval dat hij geen voorstellen zal steunen die erop gericht zijn ad hoc nieuwe rechten toe te voegen aan Titel II, zonder dat zulks is ingebed in alomvattende en samenhangende werkzaamheden ter zake.

De heer Sander Loones (N-VA) stemt in met het pleidooi van de heer Dewael voor een alomvattende en samenhangende wijziging van Titel II, veeleer dan "pointillistisch" te werk te gaan.

De spreker stelt evenwel vast dat over deze visie geen eensgezindheid bestaat bij de leden. Bepaalde leden blijven dus gaan voor een "pointillistische" aanpak, wat politiek gezien begrijpelijk is, gelet ook op wat in het regeerakkoord staat.

Aangaande het voorstel van de heer Dewael om deskundigen het voorbereidende werk te laten doen, benadrukt de heer Loones dat dit in het verleden al in verregaande mate is gebeurd en dat alles al op tafel ligt. Het is dus tijd voor een politiek debat.

Voorts is er het tijdspect: indien men moet wachten op de resultaten van het Dialoogplatform en de instelling van burgercommissies alvorens de herziening te kunnen aanvangen, kan men niet anders dan besluiten dat er van een dergelijke herziening tijdens deze zittingsperiode niets in huis zal komen.

De spreker wil niet defaitistisch zijn, maar kan gezien de standpunten die her en der worden geuit niet om de vaststelling heen dat een stelselmatige aanpak tijdens deze zittingsperiode niet mogelijk zal zijn.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) is van oordeel dat bepaalde artikelen wel degelijk tijdens deze zittingsperiode bij de tijd moeten kunnen worden gebracht. De spreker geeft het voorbeeld van artikel 25 van de Grondwet, waarop al werd gewerkt, meer bepaald via hoorzittingen.

Voorts zal op het einde van de zittingsperiode een alomvattend debat moeten worden gevoerd over de bepalingen van Titel II die voor herziening vatbaar moeten worden verklaard. Die oefening is absoluut noodzakelijk.

Tot slot geeft de spreker aan het idee van de heer Dewael om de voorbereidende werkzaamheden aan een deskundigengroep toe te vertrouwen, interessant te vinden.

De heer Patrick Dewael (Open Vld) herhaalt zijn standpunt. Om niet "pointillistisch" te werk te gaan, zal voor een andere methode moeten worden gekozen. De

global ait déjà été réalisé par des experts. Cet exercice fondamental de préparation est indispensable.

M. Sander Loones (N-VA) est d'accord avec M. Dewael. Il rappelle qu'un groupe de travail a déjà fait un tel travail lors de la 51^e législature. Une actualisation est sans doute nécessaire, mais il faut que cela mène à quelque chose de concret. L'orateur regrette que certains groupes veulent tout de même continuer à apporter des modifications "pointillistes" sans vision globale, notamment concernant les dispositions transversales. C'est contradictoire.

Sur l'exemple de l'article 25 cité par M. Calvo, l'orateur souligne qu'on ne peut pas de toute façon par le modifier entièrement au cours de la présente législature étant donné que le préconstituant ne l'a pas permis. On en revient donc de fait à l'approche pointilliste.

M. Patrick Dewael (Open Vld) confirme qu'il suit l'approche globale proposée par M. Loones. Il ne soumettra plus de propositions de modifications faites de manière pointilliste.

M. Sander Loones (N-VA) ajoute qu'il faut créer un espace politique permettant d'avancer dans le cadre d'un exercice global.

La rapporteure,

Claire HUGON

La présidente,

Özlem ÖZEN

spreker betwijfelt of deskundigen al een dergelijke alomvattende oefening hebben gemaakt. Die fundamentele voorbereiding is onontbeerlijk.

De heer Sander Loones (N-VA) is het eens met de heer Dewael. Hij wijst erop dat een werkgroep al een dergelijke oefening heeft gedaan tijdens de 51^e zittingsperiode. Een en ander moet ongetwijfeld worden geactualiseerd, maar het moet wel een concreet resultaat opleveren. De spreker betreurt dat bepaalde fracties niettemin "pointillistische" wijzigingen willen blijven aanbrenge, zonder dat daarbij sprake is van een alomvattende visie, meer bepaald met betrekking tot de transversale bepalingen. Dat is een tegenstrijdige houding.

In verband met het door de heer Calvo aangehaalde voorbeeld van artikel 25 benadrukt de spreker dat men dat artikel hoe dan ook niet volledig kan wijzigen tijdens de huidige zittingsperiode, aangezien de preconstituante zulks niet heeft toegestaan. *De facto* valt men dus terug op de "pointillistische" aanpak.

De heer Patrick Dewael (Open Vld) bevestigt dat hij zich aansluit bij de alomvattende aanpak die door de heer Loones wordt voorgesteld. Hij zal niet langer "pointillistische" wijzigingsvoorstellen steunen.

De heer Sander Loones (N-VA) voegt eraan toe dat er beleidsruimte moet worden geschapen om in het kader van een alomvattende oefening voortgang te kunnen maken.

De rapportrice,

Claire HUGON

De voorzitter,

Özlem ÖZEN