

Chambre des Représentants

SESSION 1970-1971.

13 OCTOBRE 1970

PROPOSITION

tendant à reviser les dispositions du titre II de la Constitution relatives aux droits économiques et sociaux par l'insertion d'un article 6quater (nouveau) et d'un article 6quinquies (nouveau).

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois.

L'importance que doit avoir dans un pays démocratique la Constitution, que confirme d'ailleurs l'article 25 de notre Constitution, lequel énonce que « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution » implique que les actes contraires à la Constitution doivent être sanctionnés. On sait que les actes administratifs doivent être conformes à la Constitution à peine d'annulation par le Conseil d'Etat, ou à peine encore de ne pas être pris en considération par le pouvoir judiciaire. On sait aussi que seuls les actes du pouvoir législatif échappent à toute sanction. On sait aussi que les décrets régionaux paraissent également échapper à toute sanction.

Par ailleurs, la constituante s'efforce d'améliorer le titre II relatif aux Belges et à leurs droits, d'une part en revisant l'article 6 afin d'exclure toute discrimination parmi les Belges, en actualisant aux réalités contemporaines la protection du secret des lettres prévu par l'article 22 et, enfin, en préparant l'insertion dans ce même titre II d'un ensemble de dispositions relatives aux droits économiques et sociaux.

La question se pose de savoir s'il ne convient pas de poursuivre sur cette double lancée et de garantir les droits constitutionnels en les munissant d'un recours juridictionnel.

La protection juridictionnelle des droits constitutionnels est posée, depuis un certain temps déjà, devant l'opinion publique.

Les juristes belges sont de plus en plus favorables à cette idée : citons MM. Ganshof vander Meersch, Paul De Visscher, le procureur général Mathys, le professeur et conseiller d'Etat Baeteman et M. Marcel Grégoire.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1970-1971.

13 OKTOBER 1970

VOORSTEL

streckende tot herziening van de bepalingen van Titel II van de Grondwet betreffende de economische en sociale rechten door invoeging van een artikel 6quater (nieuw) en een artikel 6quinquies (nieuw).

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het probleem van de controle op de grondwettigheid van de wetten.

Het belang dat de Grondwet in een democratisch land dient te hebben — dat overigens wordt bevestigd door artikel 25 van onze Grondwet : « Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald » houdt in dat de met de Grondwet strijdige handelingen voor sancties vatbaar dienen te zijn. Zoals men weet dienen de administratieve handelingen met de Grondwet te stroken om niet door de Raad van State te worden nietigverklaard of om door de rechterlijke macht in aanmerking te kunnen worden genomen. Tevens is het zo dat alleen de handelingen van de wetgevende macht aan elke sanctie ontkomen. Ook de gewestelijke decreten schijnen niet voor enigerlei sanctie vatbaar te zijn.

Anderzijds wil de Constituante verbetering brengen in titel II, die betrekking heeft op de Belgen en hun rechten. Daarbij zou artikel 6 worden herzien, ten einde elke discriminatie tussen de Belgen uit te sluiten; verder zou de bescherming van het briefgeheim worden aangepast aan de hedendaagse toestanden; tenslotte zouden in titel II een aantal bepalingen betreffende de economische en sociale rechten ingevoegd worden.

De vraag rijst of in deze tweevoudige richting niet verder moet worden gegaan en of de uitoefening van de grondwettelijke rechten niet moet worden gewaarborgd door de mogelijkheid te bieden daarvoor een beroep te doen op de rechterlijke macht.

Ook de openbare mening toont de jongste tijd belangstelling voor het probleem van de bescherming van de grondwettelijke rechten.

Voorstanders van dat denkbeeld zijn de heren Ganshof van der Meersch, Paul De Visscher, procureur-generaal Mathys, professor en staatsraad Baeteman en Marcel Grégoire.

On a remarqué à cet égard que dans notre droit le Parlement n'a jamais été une puissance absolument souveraine, même en faisant abstraction du texte de l'article 25 que nous citons ci-avant. Le pouvoir législatif en effet n'est pas l'exercice d'une volonté générale émanant du seul concours des volontés des deux Chambres qui composent le Parlement : l'article 68 de la Constitution énonce formellement que la loi résulte du concours des volontés du Roi, Chef du pouvoir exécutif, et du Parlement.

L'évolution des prérogatives royales a réduit la force d'empêchement qui appartenait au pouvoir exécutif c'est-à-dire le refus de promulguer et a fait créer l'apparence de la toute puissance du Parlement, de telle sorte que la loi devient loi par la promulgation par le Roi, sous le contreseing d'un Ministre, lequel dépend lui-même du Parlement par le jeu des règles de la démocratie parlementaire. La promulgation a perdu toute sa force active.

On sait que la règle de l'autolimitation du pouvoir du Parlement par la règle du serment de fidélité à la Constitution que doit prêter au début de chaque session tout membre du Parlement, devient totalement insuffisante ne fut-ce qu'à raison des controverses que font naître de nombreuses lois complexes à propos de leur anticonstitutionnalité.

On sait aussi que la règle de la prédominance du pouvoir du Parlement, lequel est titulaire du résidu de souveraineté tel qu'il résulte de l'ensemble des règles constitutionnelles, a enfin reçu une dernière atteinte du fait de la création de pouvoirs supra-nationaux dont la légitimation constitutionnelle doit faire l'objet de l'article 25bis nouveau de la Constitution.

Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité en droit comparé.

Le principe du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois a été admis par un nombre de plus en plus grand de pays démocratiques.

Il nous paraît difficile de procéder à un examen de droit comparé des systèmes juridiques contemporains qui ont retenu, sous l'une ou l'autre modalité, le principe du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois (1).

On connaît le système en vigueur aux États-Unis depuis les origines : les cours et tribunaux ont une compétence individuelle leur permettant de contrôler le caractère inconstitutionnel d'une loi dans l'exercice de leur mission judiciaire. Le juge américain, à l'occasion d'un litige de droit privé, peut annuler une loi pour non-conformité à une disposition de la Constitution des États-Unis.

Cette conception inspire un ensemble de législations fort diverses dans le temps et dans l'espace; elle a été qualifiée par M. Cappellatti de système diffus de contrôle.

Cette conception se retrouve dans le Commonwealth. Le Japon, la Suisse, le Danemark, la Suède, l'Allemagne sous la constitution de Weimar et enfin l'Italie sous le régime transitoire de 1948 à 1956, date à laquelle fut créée une Cour de justice constitutionnelle.

(1) Indiquons une bibliographie succincte : M. Cappellatti. *La giurisdizione costituzionale della legge*, Milano, 1970. Biscaretti di Luppo S. Rozmarin. *La constitution comme loi fondamentale dans les États de l'Europe occidentale et dans les États socialistes*. Turin et Paris 1966. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Länderbericht und Rechtsvergleichung* (Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Cologne, Berlin 1962).

In dit verband werd de opmerking gemaakt dat het Parlement in ons recht nooit een volstrekt soevereine macht is geweest, ook als men geen rekening houdt met het hiërboven aangehaalde artikel 25. De wetgevende macht is immers niet de uitoefening van een algemene wil die alleen tot uiting komt door de samenloop van de wilsbeschikkingen van de beide Kamers die het Parlement vormen : artikel 68 van de Grondwet zegt immers duidelijk dat de wet haar ontstaan vindt in de gezamenlijke wil van de Koning, het hoofd van de uitvoerende macht, en van het Parlement.

Door de ontwikkeling die de koninklijke prerogatieven doorgemaakt hebben, is het vetorecht dat de uitvoerende macht bezat — het recht om afkondiging te weigeren — afgezwakt, en is de schijnbare almacht van het Parlement ontstaan, zodat een wet tot wet wordt dank zij de afkondiging door de Koning en de medeondertekening door een Minister, die zelf van het Parlement afhangt ingevolge de regels van de parlementaire democratie. De afkondiging heeft al haar actieve betekenis verloren.

Zoals men weet, is het beginsel van de zelfbeperking waarmee het Parlement zijn eigen macht beknot door het afleggen van de eed van trouw aan de Grondwet — wat elk parlements lid bij het begin van elke legislatuur moet doen — volstrekt ontoereikend, alleen reeds omwille van de betwistingen omtrent de ongrondwettigheid waartoe tal van ingewikkelde wetten aanleiding geven.

Ten slotte is het zo dat de regel van het machtsoverwicht van het Parlement — waaraan de resterende, nog niet toegewezen bevoegdheden worden toegekend op grond van de gezamenlijke grondwettelijke voorschriften — ook nog is aangetast door de instelling van supranationale machten, die grondwettelijk zullen moeten worden vastgelegd in een nieuw artikel 25bis van de Grondwet.

De controle van de rechterlijke macht op de grondwettigheid in het vergelijkend recht.

Het principe van de rechterlijke controle op de grondwettigheid van de wetten wordt door steeds meer landen met een democratisch regime aanvaard.

Het lijkt ons moeilijk een rechtsvergelijkende studie te maken van de diverse hedendaagse rechtssystemen die het principe van de rechterlijke controle op de grondwettigheid van de wetten in de ene of de andere vorm voorstaan (1).

Men kent het systeem dat in de Verenigde Staten van in het begin van kracht is : de hoven en rechtbanken zijn individueel bevoegd om de grondwettigheid te controleren bij de uitoefening van hun rechterlijke taak. De Amerikaanse rechter kan naar aanleiding van een privaatrechtelijke betwisting een wet nietig verklaren wanneer deze niet strookt met een bepaling van de Grondwet van de Verenigde Staten.

Dit systeem heeft tot voorbeeld gediend voor een aantal wetgevingen, die naar tijd en ruimte nogal uiteenlopen; door Cappellatti wordt dit controlesysteem « diffus » genoemd.

Men vindt het terug in het Commonwealth, in Japan, Zwitserland, Denemarken, Zweden, Duitsland (onder de Grondwet van Weimar) en ten slotte in Italië onder het overgangsregime van 1948 tot 1956, het jaar waarin een constitutioneel gerechtshof werd opgericht.

(1) Beknopte bibliografieopgave : M. Cappellatti. *La giurisdizione costituzionale della legge*, Milano, 1970. Biscaretti di Luppo S. Rozmarin. *La constitution comme loi fondamentale dans les États de l'Europe occidentale et dans les États socialistes*. Turin et Paris 1966. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Länderbericht und Rechtsvergleichung* (Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Cologne, Berlin 1962).

On sait qu'une seconde conception du contrôle judiciaire des lois fut introduite dans les systèmes juridiques, par la Constitution autrichienne de 1920, inspirée et préparée par un de nos plus grands juristes contemporains, le professeur Kelsen.

Cette conception a engendré le système concentré, opposé au système diffus.

Pourquoi ? Dans cette conception il est possible de demander, par voie d'action principale, l'annulation d'une loi pour non-conformité avec la norme supérieure qu'est la Constitution.

Ce système fut adopté par divers pays : l'Allemagne de Bonn, Chypre, la Turquie, la Tchécoslovaquie, l'Espagne et enfin l'Italie.

Cette dualité de systèmes pose un premier problème : faut-il adopter le système diffus ou au contraire le système concentré ?

Il semble que le système diffus ne paraît convenir qu'aux systèmes juridiques qui connaissent la règle du précédent judiciaire, laquelle règle oblige le juge à suivre la décision de la Cour supérieure, d'une part, et même de s'en tenir à sa propre décision antérieure. A défaut de cette règle de procédure, la possibilité de demander, fut-ce par voie incidente, à tout moment et devant n'importe quel juge, l'annulation d'une loi pour inconstitutionnalité entraînerait une insécurité juridique qu'il est nécessaire d'éviter.

Par voie de conséquence apparaît ainsi comme la plus indiquée la seconde solution : le système de contrôle concentré dans lequel l'annulation peut être demandée par voie principale.

C'est la voie que les constitutions européennes les plus récentes ont adoptée.

Dans cette optique, il y a cependant des différences importantes : le problème est de savoir qui peut agir par voie principale. Le recours est-il ouvert à tout citoyen, c'est l'action populaire ; est-il ouvert au contraire au citoyen qui justifie de la lésion d'un droit ; enfin doit-il être réservé à certaines autorités ?

Sans parler du contrôle préventif de la constitutionnalité des lois par le Conseil constitutionnel français, lequel n'est pas un contrôle judiciaire mais un contrôle politique, faisant partie du processus de la création de la loi, notons que la première constitution qui introduisit dans le droit constitutionnel européen un système de contrôle par action principale, fut la constitution de l'Autriche de 1920. Celle-ci réserva l'action en annulation à certains organes publics, le gouvernement de l'Etat central, les gouvernements des Länder. C'est en 1929 qu'une loi constitutionnelle nouvelle introduisit la possibilité de recourir à la Cour de justice constitutionnelle, en faveur de l'Obergericht, Cour de cassation de l'ordre judiciaire, et du Verwaltungsgericht, Cour supérieure de l'administration.

C'est par ce biais que le recours en annulation, depuis 1929, peut exercer ses effets dans les rapports des particuliers soit avec les autorités publiques, soit entre eux.

L'adoption d'un système concentré aboutit à la création de cours constitutionnelles, telles le Verfassungsgerichtshof en Allemagne et la Corte costituzionale en Italie, exerçant une compétence en rapport soit avec le caractère fédéral du pays (Allemagne) soit avec le caractère régional de celui-ci (Italie), mais exerçant aussi une compétence de protection des droits constitutionnels des citoyens.

Cette solution se heurte à une difficulté : elle alourdit l'ordonnement judiciaire et crée certaines difficultés de coordination avec les juridictions existantes. Elle crée également une charge financière nouvelle, dont le principe pa-

Zoals bekend, is nog een andere opvatting omtrent de rechterlijke controle op de wetten in het recht ingevoerd, nl. bij de Oostenrijkse grondwet van 1920, die was ingegeven en voorbereid door een van de grootste hedendaagse juristen, professor Kelsen.

Uit die opvatting is het geconcentreerde stelsel ontstaan, dat diametraal tegenover het diffuse systeem staat.

Waarom ? Volgens dit systeem is het mogelijk bij hoofdeis de nietigverklaring te vorderen van een wet wanneer deze niet strookt met de hogere norm die de Grondwet is.

Dit systeem is door verscheidene landen aangenomen : de Duitse Bondsrepubliek, Cyprus, Turkije, Tsjecoslowakije, Spanje en Italië.

Het bestaan van die twee systemen doet een eerste probleem rijzen : dient de voorkeur te worden gegeven aan het diffuse dan wel aan het geconcentreerde systeem ?

Blijkbaar is het diffuse stelsel onbruikbaar in rechtssystemen die de regel van het gerechtelijk precedent toepassen, krachtens welke de rechter verplicht is een beslissing van het hogere hof of zelfs een door hemzelf voorheen genomen beslissing na te leven. Bij ontstentenis van dit procedurevoorschrift zou de mogelijkheid om, zelfs incidenteel, op elk ogenblik en vóór enigerlei rechter de vernietiging van een wet te vorderen wegens ongrondwettigheid, aanleiding geven tot rechtsonzekerheid, wat uiteraard moet worden vermeden.

Bijgevolg lijkt de tweede mogelijkheid het best geschikt : d.w.z. het geconcentreerde controlesysteem, volgens hetwelk de vernietiging kan worden gevorderd bij wijze van hoofdeis.

Dat is ook de weg die de meest recente Europese grondwetten zijn opgegaan.

Maar ook in dit verband bestaan belangrijke verschillen : de vraag rijst wie de hoofdeis mag instellen. Staat voorziening open voor iedere onderdaan — dit is dan een vordering van het volk — of is zij voorbehouden voor de onderdaan die kan doen gelden dat een recht is geschonden ? Hoeft zij te worden voorbehouden voor bepaalde autoriteiten ?

Afgezien van de preventieve controle die op grondwettigheid van de wetten wordt uitgeoefend door de Franse Conseil constitutionnel — het geldt hier geen rechterlijke, maar een politieke controle, die een fase van de totstandkoming van de wet is — vermelden wij dat de eerste grondwet die een controlesysteem bij wijze van hoofdeis in het Europese grondwettelijk recht invoerde, de Oostenrijkse grondwet van 1920 was. Deze reserveerde de vordering tot nietigverklaring voor sommige overheidslichamen, met name voor de centrale regering en de regeringen van de Länder. In 1929 verleende een nieuwe grondwetsbepaling aan het Obergericht, d.i. een hof van cassatie in rechtszaken, en aan het Verwaltungsgericht, een hoger hof voor administratieve zaken, de mogelijkheid om zich te richten tot het constitutioneel gerechtshof.

Langs die weg kan het indienen van een eis tot nietigverklaring sedert 1929 uitwerking hebben op de betrekkingen van de particulieren met de overheid of op de onderlinge particuliere betrekkingen.

Het aannemen van het geconcentreerde systeem leidt tot de oprichting van constitutionele hoven, zoals het Verfassungsgerichtshof in Duitsland en het Corte costituzionale in Italië, die een bevoegdheid hebben welke in verband staat met het federale karakter van het land (Duitsland) of met de regionale aard (Italië), maar die tevens bevoegd zijn om de grondwettelijke rechten van de burgers te beschermen.

Aan dit stelsel is echter een bezwaar verbonden : het verzwakt de rechtsbedeling en het bemoeilijkt enigszins de coördinatie met de bestaande rechtscolleges. Het veroorzaakt ook een nieuwe financiële last, waarvan het principe

raîtra d'autant plus nuisible que la présente revision entraînera la création d'institutions nouvelles dont la charge financière sera déjà fort lourde.

Nous croyons ainsi devoir nous rallier à une solution de contrôle concentré sans création de cour constitutionnelle.

Il est d'ailleurs des raisons de fond en faveur de cette solution que nous rappellerons très brièvement.

Tout d'abord l'institution, sous la Révolution française, du Tribunal de cassation peut être considérée comme répondant à un but de contrôle constitutionnel. La conception dominante à l'époque était celle d'une séparation des pouvoirs : d'où la volonté de contrôler les pouvoirs et d'éviter des infractions de principe. Ce rôle fut confié à un Tribunal de cassation créé près le pouvoir législatif.

La Cour de cassation pendant longtemps ne put imposer ses interprétations aux cours de renvoi : elle dut se borner à solliciter un référé législatif au Parlement sur les points douteux.

Enfin, le Tribunal suprême de la République helvétique a été retenu comme l'organe judiciaire central qui ajoute à sa compétence ordinaire de Tribunal de cassation celle du contrôle de la constitutionnalité des lois.

La solution comporte des inconvénients de fait : la matière est non seulement délicate mais elle est intimement mêlée d'éléments de fait et en rapport étroit avec la vie politique au sens large, d'un pays. La formation des juges, le fait de leur accession à la Cour suprême en fin de carrière, fait craindre à certains l'inefficacité : mais il est cependant à noter que la Cour de cassation a essentiellement la protection des droits civils, et sauf dérogation légale, des droits politiques.

Le contrôle de la constitutionnalité et la protection des droits fondamentaux des citoyens est cependant le prolongement d'une activité importante de la Cour de cassation en Belgique.

L'importance majeure de cette mission nouvelle nous paraît cependant justifier que les recours constitutionnels soient jugés en assemblée plénière.

Les inconvénients que nous avons mentionnés, lesquels relèvent de la psychologie judiciaire, seront certainement réduits par la création d'une doctrine commune du contrôle de la constitutionnalité des lois, laquelle doctrine ne manquera pas de se dégager de la confrontation des systèmes étrangers qui est l'objet de la discipline du droit constitutionnel comparé.

Un précédent en législation belge.

Nous n'entendons pas revenir ici sur la possibilité de contrôler la constitutionnalité des lois, sans modification de la Constitution. Renvoyons quant à cette question aux traités de droit constitutionnel belge et plus particulièrement à celui de M. Wigny, lequel conclut par la négative.

Nous voudrions cependant relever un précédent dans notre législation.

On sait que la législation belge élabore une loi fondamentale relative aux structures du Congo : elle établissait un régime de droit public qui distribuait, d'une part, des

des te schadelijker zal schijnen, omdat de huidige grondwetsherziening zal leiden tot het oprichten van nieuwe instellingen, die reeds zware financiële lasten zullen meebrengen.

Wij menen derhalve de voorkeur te moeten geven aan een geconcentreerd controlestelsel, zonder oprichting van een constitutioneel hof.

Er bestaan overigens grondige redenen die voor deze oplossing pleiten en die we zeer in het kort in herinnering willen brengen.

In de eerste plaats kan de instelling van het Tribunal de cassation tijdens de Franse revolutie worden beschouwd als zijnde ingegeven door de bedoeling een grondwettelijke controle in te voeren. De opvatting die destijds overheerste was die van de scheiding van de machten : vandaar de wil om de machten te controleren en om principiële inbreuken te vermijden. Die rol werd toevertrouwd aan een « Tribunal de cassation » dat naast de wetgevende macht werd opgericht.

Lange tijd slaagde het Hof van cassatie er niet in zijn opvattingen op te dringen aan de hoven waarnaar de zaken werden verwezen : het moest zich ertoe beperken het Parlement in twijfelachtige gevallen om een « référé législatif » te verzoeken.

Tenslotte is er de opperste rechtbank van de Zwitserse Republiek, die als centraal rechterlijk orgaan dienst doet en naast haar taak van cassatierechtbank ook instaat voor de controle op de grondwettigheid van de wetten.

Er bestaan ook feitelijke bezwaren tegen het systeem : niet alleen is de materie delicaat, maar tevens is ze nauw verstrengd met feitelijke gegevens, die ook rechtstreeks verband houden met het politieke leven — in de ruime zin van deze uitdrukking — van een land. De opleiding van de rechters, het feit dat zij slechts aan het einde van hun loopbaan in het hoogste Hof hun intrede doen, doet bij sommigen vrees voor ondoelmatigheid rijzen. Nochtans moet worden opgemerkt dat het Hof van cassatie in hoofdzaak belast is met de bescherming van de burgerlijke rechten en — behoudens bij de wet bepaalde afwijking — van de politieke rechten.

De controle op de grondwettigheid en de bescherming van de fundamentele rechten van de onderdanen is nochtans een verlengstuk van een belangrijke activiteit van het Hof van cassatie in België.

Evenwel lijkt het ons wegens het grote belang van de nieuwe taak verantwoord dat de op de grondwet steunende voorzieningen in plenaire vergadering worden behandeld.

De nadelen die we hebben aangehaald, die tot het domein van de rechterlijke psychologie behoren, zullen zeker worden ondervangen door de totstandkoming van een gemeenschappelijke rechtsleer inzake de controle op de grondwettigheid van de wetten; die rechtsleer zal zeker ontstaan uit de vergelijkende studie van de buitenlandse stelsels, die het object is van het vergelijkend grondwettelijk recht.

Een precedent in de Belgische wetgeving.

Wij wensen hier niet terug te komen op de mogelijkheid om de grondwettigheid van de wetten te controleren zonder de Grondwet te wijzigen. In dit verband kunnen wij verwijzen naar de werken over Belgisch grondwettelijk recht en voornamelijk naar dat van de heer Wigny, wiens conclusie negatief is.

Nochtans zouden wij willen wijzen op een precedent in onze wetgeving.

Zoals men weet, werkte de Belgische wetgevende macht een fundamentele wet uit betreffende het staatsbestel van Kongo : zij voerde een publiekrechtelijk stelsel in, dat ener-

compétences exclusives à l'Etat central (art. 219) et d'autre part, des compétences exclusives aux pouvoirs provinciaux (art. 220). La structure de cette loi était donc bien l'établissement d'un Etat fortement régionalisé.

La comparaison formelle entre ce régime et celui que l'on tend à établir en Belgique nous paraît pertinente.

C'est dans cette optique que fut élaboré le titre VI de la loi fondamentale instituant une Cour constitutionnelle comprenant une Chambre de constitutionnalité, une Chambre des conflits et une Chambre d'administration.

La chambre de constitutionnalité « émet des avis motivés ou se prononce par arrêt sur la conformité des mesures législatives centrales ou provinciales aux dispositions de la présente loi et de la loi fondamentale relative aux libertés publiques » (art. 230, § 1). Cette même chambre « doit se prononcer sur chaque constitution provinciale dès qu'elle a été adoptée par l'assemblée » (art. 231, § 1).

Relevons seulement que si le recours aux avis sur les projets et propositions de loi est réservé au Premier Ministre et aux présidents des deux Chambres, et si le recours contre les édits (provinciaux) est réservé au président du gouvernement provincial et au commissaire de l'Etat en matière de recours juridictionnel, il n'est pas autrement précisé dans la loi fondamentale, qui s'en réfère quant à la procédure et à l'organisation à une loi à promulguer (art. 229), dans quelle mesure il était envisagé d'accorder un recours aux citoyens dans le cadre de la protection des libertés publiques.

La Chambre des conflits, dont le principe nous intéresse moins était chargée de « trancher les conflits de compétences survenant entre le pouvoir central et le pouvoir provincial » (art. 232).

Enfin la Chambre d'administration recevait compétence d'avis en matière de réparation d'un dommage exceptionnel résultant d'une mesure prise par un pouvoir public et une compétence d'arrêt sur les recours en annulation contre les actes des autorités administratives (art. 286, §§ 1 et 2).

Ce rappel d'une loi — qui n'a plus que valeur historique — nous paraissait utile. Il apparaît en effet que le législateur belge a voulu entrer dans la voie d'un contrôle constitutionnel non seulement des lois de l'Etat central et des édits de pouvoirs régionaux, mais aussi des lois portant atteinte aux libertés publiques.

La loi fondamentale sur les libertés publiques se réfère implicitement à la loi fondamentale sur les structures.

Les circonstances que tout le monde connaît n'ont pas permis aux deux lois fondamentales d'exercer leurs effets et l'expérience d'un contrôle constitutionnel des lois n'a donc pu se réaliser, comme l'espérait le législateur belge en 1960.

Il n'en reste pas moins que ce fut le législateur belge lui-même, qui établit un système de contrôle de la constitutionnalité des lois.

Réponse à quelques critiques.

Nous voudrions rencontrer enfin un argument politique opposé par les adversaires du contrôle de la constitutionnalité des lois. Ce contrôle ne doit-il pas aboutir à ce que le grand comparatiste de Lyon, Edouard Lambert, analysant la jurisprudence des Etats-Unis, appela « le Gouvernement des juges » ?

zijds exclusieve bevoegdheden aan de centrale Staat toe-kende (art. 219) en anderzijds ook exclusieve bevoegdheden aan de provinciale organen verleende (art. 220). De structuur van deze wet ging dus wel de richting uit van een sterk geregionaliseerde staat.

Een formele vergelijking van dit regime met dat wat men in België wil vestigen, achten wij dan ook ter zake dienend.

In dat perspectief werd titel VI van de fundamentele wet uitgewerkt, waarbij een Grondwettelijk Hof werd opgericht dat omvatte : een Grondwetkamer, een Conflictenkamer en een Kamer van administratie.

« De Grondwetkamer brengt gemotiveerde adviezen uit of doet bij arresten erover uitspraak of de centrale of provinciale wetgevende maatregelen overeenstemmen met de bepalingen van deze wet en van de fundamentele wet betreffende de openbare vrijheden » (art. 230, § 1). Dezelfde kamer « moet uitspraak doen over elke provinciale grondwet zodra deze door de vergadering is aangenomen » (art. 231, § 1).

Hierbij willen wij er slechts op wijzen dat enerzijds alleen de Eerste-Minister en de Voorzitters van beide Kamers advies mogen vragen over wetsontwerpen en -voorstellen, dat de voorziening tegen (provinciale) edicten alleen mag worden ingesteld door de voorzitter van de provinciale regering en dat alleen de staatscommissaris gerechtelijke voorziening mag instellen; en dat anderzijds de fundamentele wet niet anders bepaalt — behoudens een verwijzing naar een nog uit te vaardigen wet voor wat de procedure en de organisatie betreft (art. 229) — in hoever aan de burgers recht op voorziening zou worden verleend in het raam van de bescherming van de openbare vrijheden.

De Conflictenkamer, die ons minder aanbelangt, was ermede belast « conflicten van attributie tussen het centraal en het provinciaal gezag te regelen » (art. 232).

De Kamer van administratie, ten slotte, kreeg adviserende bevoegdheid inzake de vergoeding van uitzonderlijke schade voortvloeiend uit een door een overheidsorgaan genomen maatregel, alsmede bevoegdheid tot het vellen van arresten over eisen tot nietigverklaring van handelingen van de bestuursautoriteiten (art. 286, §§ 1 en 2).

Het leek ons nuttig te herinneren aan een wet die overigens alleen nog maar een historische betekenis heeft. Het heeft er immers de schijn van dat de Belgische wetgevende macht de weg wilde opgaan van een constitutionele controle, niet alleen op de wetten van de centrale staat en op de edicten van de gewestelijke machten, maar ook op de wetten die de openbare vrijheden aantasten.

De fundamentele wet betreffende de openbare vrijheden verwijst impliciet naar de fundamentele wet betreffende het staatsbestel.

Ten gevolge van omstandigheden die iedereen kent hebben de twee fundamentele wetten geen uitwerking kunnen hebben en is het experiment van een constitutionele controle op de wetten dus niet kunnen doorgaan zoals de Belgische wetgevende macht dat in 1960 had gehoopt.

Het blijft nochtans een feit dat de Belgische wetgevende macht zelf een systeem van controle op de grondwettigheid van de wetten heeft ingesteld.

Antwoord op enkele bezwaren.

Wij zouden dan nog willen antwoorden op een politiek argument dat door de tegenstanders van de controle op de grondwettigheid van de wetten wordt aangehaald. Komt zulke controle niet neer op wat een groot deskundige in vergelijkend recht, Edouard Lambert uit Lyon, in een analyse van de rechtspraak van de Verenigde Staten een « regering van rechters » heeft genoemd ?

Ce Gouvernement des juges serait, dit-on souvent, un frein au développement de la démocratie politique.

L'argument ne manque pas de force mais fut victorieusement combattu par une suggestion que fit M. Marcel Grégoire dans un article d'un grand quotidien bruxellois « Ratera-t-on la revision constitutionnelle ? » (15 juillet 1964), après avoir plaidé « Pour assurer le respect de la Constitution ». L'ancien Président de l'Institut de science politique proposa un excellent remède : « Si l'objection devait être maintenue, il est un moyen de l'écarter et il est décisif : c'est le referendum. Au cas où les juridictions ordinaires et administratives auront en effet déclaré une loi inconstitutionnelle, il serait facile de prévoir qu'à l'invitation, soit du Gouvernement, soit d'une des Chambres se prononçant à la majorité simple, la controverse serait soumise au referendum. »

Il reste à déterminer à quel endroit devrait s'inscrire le contrôle de la constitutionnalité des lois.

L'article 25 serait normalement le siège de la matière : il est exclu du fait que la déclaration de revision ne l'a pas repris.

Les articles 4 et suivants relatifs aux Belges et à leurs droits sont tout aussi normalement le siège de la matière. Il semblerait que l'on doive insérer les articles suggérés in fine du titre II dont la revision est prévue par la déclaration aux fins d'y créer des droits économiques et sociaux. Ces derniers devant s'ajouter aux droits déjà reconnus, la place de la présente proposition nous paraît devoir être trouvée in fine des nouveaux droits économiques et sociaux, dont le principe est louable mais dont la valeur juridique est extrêmement faible. Le contrôle que nous proposons permettrait de garantir tant les droits classiques de l'individu que les droits nouveaux que l'on veut accorder à ce dernier.

Il est évident que le texte doit se borner à énoncer le principe du contrôle judiciaire des lois par la Cour de cassation, statuant toutes chambres réunies. Les modalités de réalisation du contrôle que nous préconisons doivent être réglées par une loi, laquelle étant dans la prolongation du texte constitutionnel, devrait être adoptée à la majorité des deux tiers de chacune des Chambres législatives.

Il est d'autant plus nécessaire de procéder de cette manière que seul l'achèvement des travaux de revision permettra de déterminer l'étendue de la compétence nouvelle de la Cour de cassation, dans les rapports du pouvoir exécutif avec les organes régionaux dont la création avait été décidée par la Constituante.

Dès à présent par contre, serait établi le principe de recevabilité du recours des citoyens pour la protection de ses droits constitutionnels.

Vaak wordt beweerd dat zulke regering van rechters een rem voor de politieke democratie betekent.

Dit is beslist geen zwak argument, maar het werd op afdoende wijze ontzenuwd door een suggestie die Marcel Grégoire naar voren bracht in een grote Brusselse krant onder het opschrift « Ratera-t-on la revision constitutionnelle ? » (15 juillet 1964), nadat hij eerst een pleidooi had gehouden « Pour assurer le respect de la Constitution ». De gewezen voorzitter van het Instituut voor politieke Wetenschappen stelde een uitstekend middel voor : « Indien aan dit bezwaar wordt vastgehouden, schreef hij, bestaat er een afdoend middel om het van de hand te wijzen, met name het referendum. Wanneer een gewoon of een administratief rechtscollege een wet ongrondwettig zou hebben verklaard, zou zonder moeite kunnen worden voorgeschreven dat de betwisting op verzoek van de regering, of van één van beide Kamers die bij eenvoudige meerderheid uitspraak doet, aan een referendum zou worden onderworpen. »

Tenslotte moet nog worden uitgemaakt waar de controle op de grondwettigheid van de wetten moet worden ingeschreven.

Deze materie zou normaal haar plaats moeten vinden in artikel 25 : dat is echter onmogelijk, daar het niet in de verklaring tot herziening voorkomt.

De artikelen 4 en volgende betreffende de Belgen en hun rechten zouden hiervoor evenzeer in aanmerking kunnen komen. De voorgestelde artikelen zouden blijkbaar een plaats kunnen vinden aan het einde van titel II waarvan de herziening in uitzicht is gesteld in de verklaring ten einde er economische en sociale rechten in op te nemen. Daar deze laatste rechten aan de reeds bestaande moeten worden toegevoegd, moet dit voorstel een plaats kunnen vinden na de nieuwe economische en sociale rechten, die beantwoorden aan een lovenswaardig principe, maar waarvan de juridische betekenis uiterst gering is. De door ons voorgestelde controle zou het mogelijk maken zowel de klassieke rechten van de enkeling als de nieuwe rechten die men hem wil toekennen, te vrijwaren.

Het spreekt vanzelf dat de tekst slechts het principe van de door het Hof an Cassatie uitgeoefende rechterlijke controle op de wetten dient te formuleren, welk Hof met verenigde kamers uitspraak zou doen. De wijze van tenuitvoerlegging van de door ons voorgestelde controle moet worden vastgesteld bij een wet die als uitvloeisel van de grondwettelijke tekst zou moeten worden aangenomen met een tweederde meerderheid in elk van beide wetgevende kamers.

Dat op dit wijze wordt te werk gedaan is des te meer noodzakelijk omdat slechts na het beëindigen van de herzieningsprocedure zal kunnen worden uitgemaakt hoe uitgebreid de nieuwe bevoegdheid van het Hof van cassatie zal zijn inzake de betrekkingen van de uitvoerende macht met de gewestelijke organen die de Constituante wilde oprichten.

Voortaan echter zou als principe gelden dat de door de onderdanen ter bescherming van hun grondwettelijke rechten ingestelde voorziening, ontvankelijk zal zijn.

M. PIRON.

PROPOSITION

Article unique.

La Constitution est complétée par un article 6^{quater} et un article 6^{quinquies} libellés comme suit :

VOORSTEL

Enig artikel.

De Grondwet wordt aangevuld met een artikel 6^{quater} en een artikel 6^{quinquies}, luidend als volgt :

Article 6*quater*. — La Cour de cassation, siégeant toutes chambres réunies, est compétente pour statuer sur la conformité des lois et des décrets avec la Constitution, sur recours de tout citoyen justifiant de la lésion d'un droit ainsi que sur recours des pouvoirs publics à déterminer par la loi.

Article 6*quinquies*. — Les modalités d'application de l'article précédent sont fixées par une loi spéciale adoptée à la majorité des deux tiers des membres de chaque Chambre.

17 juin 1970.

Artikel 6*quater*. — Het Hof van cassatie, zetelend met verenigde kamers, is bevoegd om uitspraak te doen over de overeenstemming van de wetten en decreten met de Grondwet, naar aanleiding van de voorziening die kan worden ingesteld door ieder staatsburger die van de schending van een recht doet blijken, alsook van de door de wet bepaalde overheidsorganen ingestelde voorziening.

Artikel 6*quinquies*. — De wijze van toepassing van het vorige artikel wordt vastgesteld bij een bijzondere wet, die met een meerderheid van tweederde van de stemmen in elke kamer moet worden goedgekeurd.

17 juni 1970.

M. PIRON.
