

10 / 107t - 457 / 3 - 1988

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1988

4 JULI 1988

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 107ter van de Grondwet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET,
VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN
EN VOOR DE REGELING VAN CONFLICTEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN GEHLEN EN ANCIAUX

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Bourgeois, Dhoore,
Hermans, Moors, Uytten-
daele, Van Rompuy.
P.S. HH. G. Charlier, De Raet,
Eerdeken, Happart,
Mottard, Mevr. Onkelinx.
S.P. HH. Chevalier, Galle, Van
Miert, Vanvelthoven.
P.V.V. HH. Cortois, Denys,
Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. HH. Defraigne, Gol,
Hazette.
P.S.C. HH. Antoine, Gehlen.
V.U. HH. Anciaux, Coveliers.
Agalev-H. Simons.
Ecolo

B. — Plaatsvervangers :

HH. Ansoms, F. Bosmans,
J. Bosmans, Coens, Mevr. Merckx-
Van Goey, HH. Van Parys, Van
Peel.
HH. Baudson, Biefnot, Cools,
Di Rupo, Féaux, Tomas, N.
HH. Baldewijns, Hancké, Laridon,
Vandenbroucke, Van Elewyck.
HH. Beysen, De Croo, Flamant,
Verhofstadt.
HH. D'Hondt, Klein, L. Michel,
Neven.
HH. Gendebien, Laurent, J. Michel.
HH. Candries, Gabriëls, Sauwens.
H. Geysels, Mevr. Vogels.

Zie :

10 / 107t - 457 - 1988

- N°1 : Tekst overgezonden door de Senaat.
- N°2 : Amendementen.

10 / 107t - 457 / 3 - 1988

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1988

4 JUILLET 1988

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 107ter de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION,
DES REFORMES INSTITUTIONNELLES ET
DU REGLEMENT DES CONFLITS (1)

PAR
MM. GEHLEN ET ANCIAUX

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

A. — Membres effectifs :

C.V.P. MM. Bourgeois, Dhoore,
Hermans, Moors, Uytten-
daele, Van Rompuy.
P.S. MM. G. Charlier, De Raet,
Eerdeken, Happart,
Mottard, Mme Onkelinx.
S.P. MM. Chevalier, Galle, Van
Miert, Vanvelthoven.
P.V.V. MM. Cortois, Denys,
Mme Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. MM. Defraigne, Gol,
Hazette.
P.S.C. MM. Antoine, Gehlen.
V.U. MM. Anciaux, Coveliers.
Agalev-M. Simons.
Ecolo

B. — Membres suppléants :

MM. Ansoms, F. Bosmans,
J. Bosmans, Coens, Mme Merckx-
Van Goey, MM. Van Parys, Van
Peel.
MM. Baudson, Biefnot, Cools,
Di Rupo, Féaux, Tomas, N.
MM. Baldewijns, Hancké, Laridon,
Vandenbroucke, Van Elewyck.
MM. Beysen, De Croo, Flamant,
Verhofstadt.
MM. D'Hondt, Klein, L. Michel,
Neven.
MM. Gendebien, Laurent, J. Michel.
MM. Candries, Gabriëls, Sauwens.
M. Geysels, Mme Vogels.

Voir :

10 / 107t - 457 - 1988

- N°1 : Texte transmis par le Sénat.
- N°2 : Amendements.

DAMES EN HEREN,

Tijdens haar vergadering van donderdag 30 juni 1988 behandelde uw commissie het onderhavige voorstel.

Voor de algemene bespreking wordt verwezen naar Stuk n° 10/17 - 455/4 - 1988.

*
* *

Bespreking

Een lid betreurt dat de voorgestelde herziening van artikel 107ter niet heeft voorzien in de oprichting van een echt Grondwettelijk Hof (dat overigens die naam zou moeten dragen), dat onverkort bevoegd is om de wetten en decreten niet alleen aan de tekst van de Grondwet doch ook aan de Europese normen die de individuele rechten van de burgers waarborgen, te toetsen.

In dat verband vraagt het lid zich af waarom het toekomstige Arbitragehof bij wege van arrest slechts over de schending van de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet door een wet, een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel uitspraak zal kunnen doen.

Het lid is anderzijds niet gekant tegen het beginsel volgens hetwelk de uitvoeringswetten moeten worden aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bedoelde meerderheid. De bevoegdheid van het Arbitragehof zal evenwel ook kunnen worden uitgebreid door een voorstel tot herziening van artikel 107ter aan te nemen. Het is jammer dat de inhoud van artikel 107ter aldus eigenlijk op twee manieren kan worden gewijzigd.

Voorts vreest het lid dat de aan iedere burger geboden mogelijkheid om zich tot het Hof te wenden tot een overbelasting en een verlamming van de werkzaamheden van het Arbitragehof zal leiden.

In het Senaatsverslag (blz. 3) is inderdaad sprake van gefaseerde prejudiciële rechtsmiddelen (aangezien tegen de weigering om de prejudiciële vraag te stellen beroep kan worden ingesteld).

Bovendien zou de mogelijkheid om aan het Arbitragehof prejudiciële vragen te stellen en de invoering van een procedure waarbij prejudiciële vragen voor de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State worden gebracht, ook tot een aanzienlijke verlenging van de procedure en bijgevolg tot een verlamming van de gedingen kunnen leiden.

Er zouden dus in de uitvoeringswet van artikel 107ter bepalingen moeten worden opgenomen zodat verdragende of fantaisistische voorzieningen kunnen worden geweerd. Daartoe zou men kunnen voortgaan op wat in de Duitse Bondsrepubliek bestaat en bij voorbeeld in het Arbitragehof een orgaan oprichten dat de voorzieningen in beroep schift.

In verband met het begrip « belang » onderstreept het lid dat het voor de hand ligt dat particulieren die

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné la présente proposition de Gouvernement au cours de sa réunion de jeudi 30 juin 1988.

Pour la discussion générale, il est renvoyé au document n° 10/17 - 455/4 - 1988.

*
* *

Discussion

Un membre regrette que la révision proposée de l'article 107ter n'ait pas prévu la mise en place d'une véritable Cour constitutionnelle (qui devrait d'ailleurs porter ce nom) avec plénitude de compétences permettant d'apprécier la conformité des lois et des décrets non seulement au texte de la Constitution mais aussi aux normes européennes garantissant les droits individuels des citoyens.

A ce propos, l'intervenant se demande pourquoi la future Cour d'Arbitrage ne pourra statuer par voie d'arrêt que sur la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis, des seuls articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

L'intervenant n'est par ailleurs pas hostile au principe selon lequel les lois d'exécution devront être adoptées à la majorité spéciale, mais la compétence de la Cour d'Arbitrage pourra être également étendue par l'adoption d'une proposition de révision de l'article 107ter. Il est regrettable qu'il y ait en quelque sorte ainsi deux manières de modifier le contenu de l'article 107ter.

Le membre craint aussi que la possibilité offerte à tout citoyen d'introduire un recours n'entraîne l'encombrement et la paralysie de Cour d'arbitrage.

Dans le rapport de Sénat (p. 3) il est en effet question de recours préjudiciels à étages (le refus de poser la question préjudicielle étant susceptible de recours).

En outre la possibilité de poser des questions préjudicielles à la Cour d'Arbitrage, et l'instauration d'une procédure de questions préjudicielles portées devant l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat pourrait entraîner un allongement considérable de la procédure et dès lors la paralysie des litiges.

Il faudrait donc insérer dans la loi d'exécution de l'article 107ter des dispositions permettant d'écarter les recours délatatoires ou fantaisistes. On pourrait à cet effet s'inspirer de ce qui est prévu en République fédérale allemande et créer par exemple au sein de la Cour d'Arbitrage un organe chargé de trier les recours.

Quant à la notion d'« intérêt », le membre souligne qu'il est évident que tout particulier agissant sans

optreden zonder belast te zijn met een opdracht van openbare orde, een dergelijk belang moeten kunnen bewijzen. De overheid daarentegen is daar niet toe verplicht, want die wordt veronderstelt haar grondwettelijke bevoegdheden te verdedigen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) onderstreept dienaangaande dat de Senaat de tekst van artikel 107ter heeft gewijzigd om de door de wet aangewezen overheidsinstanties in staat te stellen beroep bij het Hof in te stellen zonder van enig belang te moeten doen blijken. Het lid vraagt zich evenwel af wat men onder de woorden « iedere bij wet aangewezen overheid » moet verstaan? Mag men daar bij voorbeeld sommige inrichtende machten van het onderwijs onder verstaan?

Een ander lid herinnert eraan dat het Arbitragehof aanvankelijk opgericht werd om a posteriori een toetsingsrecht uit te oefenen, dat zich beperkte tot de bevoegdheidsconflicten tussen de centrale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Hij merkt op dat artikel 107ter werd ingevoegd in het hoofdstuk IIIbis van de Grondwet, dat los staat van hoofdstuk III (betreffende de rechterlijke macht) teneinde de specifieke plaats te onderstrepen die het Hof in het raam van onze instellingen inneemt.

Hij betreurt dat de Regering nog niet heeft beslist een echt Grondwettelijk Hof op te richten dat de conflicten kan regelen, zowel tussen de wetten en de decreten, als tussen de decreten en de Europese normen.

Ook hij vraagt waarom het regeringsontwerp de controle op de grondwettigheid beperkt tot de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet, hetgeen discriminaties in de hand werkt op het stuk van de bescherming van de fundamentele vrijheden.

Bovendien betreurt hij dat de uitvoeringswetten met betrekking tot het Arbitragehof alleen met een bijzondere meerderheid kunnen worden aangenomen.

Zoals de voorgaande spreker wenst het lid dat maatregelen worden getroffen om het aantal individuele beroepen beperkt te houden.

Voorts betreurt hij dat het Arbitragehof zich ertoe beperkt arresten tot nietigverklaring uit te spreken zonder interpreterende arresten uit te spreken of zonder enige vorm van verzuim van de zijde van de overheid te kunnen sanctioneren.

Net zoals de vorige sprekers is een derde spreker te vinden voor de oprichting van een echt Grondwettelijk Hof dat onontbeerlijk is voor de instandhouding van een rechtsstaat.

Volgens hem is het aangehaalde gevaar van een « regering van rechters » waarbij het beginsel van de scheiding der machten wordt geschonden, weinig waarschijnlijk. In dat verband verwijst hij naar het voorbeeld van het Duitse grondwettelijk hof.

mission d'ordre public doit nécessairement justifier d'un intérêt. Par contre, une autorité publique n'a pas cette obligation car elle est supposée défendre ses compétences constitutionnelles.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) souligne à ce propos que le Sénat a modifié le texte de l'article 107ter en vue de permettre aux autorités que la loi désigne d'introduire un recours sans devoir justifier d'un intérêt. Le membre se demande néanmoins ce qu'il faut entendre par les termes « toute autorité que la loi désigne »? Peut-on, par exemple, y inclure certains pouvoirs organisateurs de l'enseignement?

Un autre membre rappelle que la Cour d'arbitrage a été créée à l'origine afin d'assurer a posteriori un contrôle de conformité limité aux seuls conflits de compétence entre l'Etat central, les Communautés et les Régions.

Il fait du reste observer que l'article 107ter a été inséré dans le chapitre IIIbis de la Constitution, distinct du chapitre III (qui concerne le pouvoir judiciaire), afin de souligner la place spécifique que cette Cour occupe dans l'ensemble de nos institutions.

L'intervenant déplore que le Gouvernement n'ait pas encore décidé d'instituer une véritable Cour constitutionnelle qui puisse régler à la fois les conflits entre les lois et les décrets d'une part et entre les lois, les décrets et les normes européennes, d'autre part.

A son tour, le membre se demande pourquoi le projet gouvernemental limite le contrôle de constitutionnalité aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution, ce qui tend à établir des discriminations dans la protection des libertés fondamentales.

En outre, il regrette que les lois d'exécution relatives à la Cour d'arbitrage ne puissent être adoptées qu'à la majorité spéciale.

Tout comme l'orateur précédent, le membre souhaite que des dispositions soient prises afin de limiter le nombre de recours individuels.

Il déplore par ailleurs que la Cour d'arbitrage se limite à rendre des arrêts d'annulation sans pouvoir rendre des arrêts interprétatifs ou sanctionner toute forme d'abstention des autorités publiques.

Tout comme les orateurs précédents, un troisième intervenant est favorable à la création d'une véritable Cour constitutionnelle nécessaire au maintien d'un Etat de droit.

Le danger invoqué d'un « gouvernement de juges » en violation du principe de la séparation des pouvoirs est, selon lui, peu probable. Il se réfère à ce propos à l'exemple de la Cour constitutionnelle allemande.

Antwoorden van de Minister van institutionele hervormingen (N)

Krachtens een gevestigde traditie mogen de hoven en rechtbanken niet nagaan of de wet al dan niet met de Grondwet verenigbaar is.

Nochtans werd in 1983 reeds een eerste stap in die richting gezet door de oprichting van het Arbitragehof, dat echter uitsluitend bevoegdheidsconflicten kon regelen.

Deze stap was noodzakelijk wegens de gelijke rechtskracht van wetten en decreten.

Teneinde het wantrouwen van het Parlement tegenover deze nieuwe instelling weg te nemen werd het Arbitragehof paritair samengesteld (de helft politici en de andere helft magistraten).

Als gevolg van het prestige dat dit Hof op korte tijd heeft verworven, is het nu reeds mogelijk een tweede fase aan te vatten.

De overdracht van de onderwijsbevoegdheden aan de gemeenschappen en de ermee gepaard gaande noodzaak om de politieke waarborgen (Schoolpact) te vervangen door juridische waarborgen, hebben deze evolutie nog versneld.

Daarom wordt thans voorzien in de mogelijkheid van een individueel beroep op basis van het nieuwe artikel 107ter van de Grondwet.

Daar komt nog bij dat door de opheffing van het dubbele mandaat de grondwetgever en de decretale wetgever niet meer dezelfde zullen zijn. Dit verhoogt de noodzaak van een controle op de grondwettigheid van de decreten door een andere instantie dan het nationale Parlement.

Zoniet schept men een hiërarchie tussen de onderscheiden wetgevende vergaderingen.

De goedkeuring van de voorgestelde tekst van artikel 107ter van de Grondwet is een belangrijke stap naar de oprichting van een constitutioneel hof.

De Regering heeft geen bevoegdheid tot controle willen invoeren met betrekking tot *alle* artikelen van de Grondwet, omdat de formulering van bepaalde andere individuele vrijheden dan die bedoeld in de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet, al te zeer afwijkt van de formulering die wordt gebruikt in het Europees Verdrag van de rechten van de mens.

De Minister sluit niet uit dat in de uitvoeringswet ook proceduriële elementen zullen worden ingebouwd teneinde een overbelasting van het Arbitragehof te voorkomen.

Het begrip « belang » moet worden geïnterpreteerd overeenkomstig de bestaande jurisprudentie.

De door de Senaat toegevoegde bepaling (« door iedere bij wet aangewezen overheid ») is bedoeld om bepaalde overheidsinstanties in staat te stellen een beroep bij het Arbitragehof in te stellen zonder dat men daarbij van enig belang moet doen blijken.

Men gaat er immers vanuit dat de Ministerraad en de Executieven moeten kunnen optreden om hun bevoegdheden te verdedigen.

Réponses du Ministre des Réformes institutionnelles (N)

Selon une tradition établie, les cours et tribunaux ne peuvent vérifier la constitutionnalité des lois.

Un premier pas dans cette direction a toutefois été franchi en 1983 lors de la création de la Cour d'arbitrage, qui ne pouvait cependant régler que les conflits de compétence.

Cette première étape était nécessaire étant donné que la loi et le décret avaient la même valeur juridique.

Afin d'effacer la méfiance du Parlement à l'égard de cette nouvelle institution, la Cour d'arbitrage fut composée paritairement (pour moitié d'hommes politiques et pour moitié de magistrats).

Le prestige que cette Cour a acquis en peu de temps permet de passer d'ores et déjà à une seconde phase.

Le transfert aux Communautés des compétences en matière d'enseignement et la nécessité subséquente de remplacer les garanties politiques (Pacte scolaire) par des garanties juridiques ont encore accéléré cette évolution.

C'est la raison pour laquelle il sera désormais possible d'introduire un recours individuel sur la base du nouvel article 107ter de la Constitution.

En outre, par suite de la suppression du double mandat, le Constituant et le pouvoir décrétoal seront désormais des instances différentes, ce qui implique la nécessité de confier le contrôle de la constitutionnalité des décrets à une instance autre que le Parlement national.

Sinon, il s'établirait une hiérarchie entre les différentes assemblées législatives.

L'adoption du texte proposé de l'article 107ter de la Constitution constitue un pas important vers la création d'une Cour constitutionnelle.

Le Gouvernement n'a pas voulu instaurer une compétence de contrôle portant sur *tous* les articles de la Constitution parce que la formulation de certaines libertés individuelles autres que celles visées aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution diverge trop fortement de la formulation utilisée par la convention européenne des droits de l'homme.

Le Ministre n'exclut pas qu'on introduise aussi des éléments de procédure dans la loi d'exécution afin d'éviter de surcharger la Cour d'arbitrage.

La notion d'« intérêt » doit être interprétée conformément à la jurisprudence existante.

La disposition ajoutée par le Sénat (« par toute autorité que la loi désigne ») vise à permettre à certaines autorités publiques d'introduire un recours auprès de la Cour d'arbitrage sans justifier d'aucun intérêt.

On part en effet du principe que le Conseil des ministres et les Exécutifs doivent pouvoir saisir la Cour pour défendre leurs compétences.

Deze overheidsinstanties zullen in een wettekst worden opgesomd.

Replieken

Een lid wenst te vernemen of bijvoorbeeld de op te richten « Autonome Raad » bij het instellen van een beroep, van enig belang zal moeten doen blijken, dan wel als een bij de wet aangewezen overheid zal worden beschouwd ?

De Minister van Institutionele Hervormingen antwoordt dat wanneer de Autonome Raad in de plaats treedt van een gemeenschap als inrichtende overheid, hij inderdaad als dusdanig kan worden beschouwd.

Daartoe is uiteraard vereist dat de Autonome Raad wordt opgenomen in de wet.

Stemmingen

Amendement n° 7 van de heer Neven c.s. wordt verworpen met 18 tegen 6 stemmen.

De amendementen n° 8 tot en met n° 27 van de heren L. Michel, Hazette, Gol en Neven worden achtereenvolgens met dezelfde stemming verworpen.

Amendement n° 1 van de heer Cortois c.s. wordt verworpen met 19 tegen 6 stemmen.

De amendementen n° 2 tot en met n° 6 van de heren Flamant, Cortois en Mahieu worden achtereenvolgens met dezelfde stemming verworpen.

Amendement n° 28 van de heer Simons c.s. wordt verworpen met 19 tegen 6 stemmen.

Het voorstel van de regering tot wijziging van artikel 107ter wordt aangenomen met 19 tegen 6 stemmen.

De Rapporteurs,

A. GEHLEN
V. ANCIAUX

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

Ces autorités seront énumérées dans une loi.

Répliques

Un membre demande si, lorsqu'il introduira un recours, le « Conseil autonome » à créer devra justifier d'un intérêt quelconque ou s'il sera considéré comme une autorité désignée par la loi.

Le Ministre des Réformes institutionnelles répond que lorsque le Conseil autonome se substitue à la Communauté en tant que pouvoir organisateur, il peut en effet être considéré comme tel.

Pour ce faire, il faut évidemment que le Conseil autonome soit mentionné dans la loi.

Votes

L'amendement n° 7 de M. Neven et consorts est rejeté par 18 voix contre 6.

Les amendements n° 8 à 27 de MM. L. Michel, Hazette, Gol et Neven sont rejetés successivement par le même nombre de voix.

L'amendement n° 1 de M. Cortois et consorts est rejeté par 19 voix contre 6.

Les amendements n° 2 à 6 de MM. Flamant, Cortois et Mahieu sont successivement rejetés par le même nombre de voix.

L'amendement n° 28 de M. Simons est rejeté par 19 voix contre 6.

La proposition de révision de l'article 107ter, déposée par le Gouvernement, est adoptée par 19 voix contre 6.

Les Rapporteurs,

A. GEHLEN
V. ANCIAUX

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB