

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

17 JANVIER 2013

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 135, deuxième édition, du 7 mai 2010)

Proposition de révision de la Constitution visant à transcrire en son article 11, l'article 30 de la Déclaration universelle des droits de l'homme

(Déposée par M. Richard Miller et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Les auteurs de la présente proposition ont conscience de la difficulté du sujet abordé, à savoir l'inscription dans la Constitution d'une disposition autoréférentielle visant à empêcher une utilisation des principes constitutionnels qui irait à l'encontre de ceux-ci. Autrement dit, l'objectif visé par la modification de l'article 11, au titre II de la Constitution intitulé « Des Belges et de leurs droits », est de prémunir les Belges contre tout détournement des valeurs huma-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

17 JANUARI 2013

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 135, tweede uitgave, van 7 mei 2010)

Voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde artikel 30 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens in aangepaste vorm op te nemen in artikel 11

(Ingediend door de heer Richard Miller c.s.)

TOELICHTING

De indieners van dit voorstel zijn zich ervan bewust dat het onderwerp niet gemakkelijk is : ze willen dat er in de Grondwet een zelfverwijzende bepaling wordt opgenomen waardoor het onmogelijk wordt ongrondwettelijke principes te gebruiken op een manier die tegen deze principes indruist. Anders gezegd, is de wijziging van artikel 11, Titel II van de Grondwet, met als opschrift « De Belgen en hun rechten » bedoeld om de Belgen te beschermen tegen iedere vorm van

nistes fondatrices, à des fins liberticides et antidémocratiques.

Des événements récents ont rendu indispensable une telle disposition autoréférentielle. En effet, des groupements de personnes prônant ouvertement le rejet de ces valeurs, et oeuvrant en ce sens, ont justifié leur existence et leur action, en se référant précisément aux valeurs inscrites dans la Constitution : liberté de pensée, liberté d'expression, droit d'association, liberté de culte.

En outre, d'après les informations rendues publiques par les services de la Sûreté de l'État, des membres des forces armées belges seraient sous surveillance en raison de leur attachement à l'idéologie salafiste. Situation inacceptable qui laisse craindre que l'armée belge puisse former en son sein des personnes capables d'attenter à la démocratie, voire même représenter un danger pour les militaires belges en opération. Or, selon la Sûreté de l'État, rien ne peut être entrepris pour mettre fin à cela, en raison du fait que ces hommes et femmes peuvent se revendiquer de la protection que leur apportent les principes constitutionnels.

Ce retournement des valeurs humanistes et démocratiques contre elles-mêmes n'est pas propre à la Belgique. À l'instar de toute démocratie authentique, la société belge, pour reprendre la distinction avancée par Karl Popper, est une « société ouverte ». C'est-à-dire qu'elle garantit par des principes constitutionnels la liberté individuelle (article 12), l'égalité des Belges devant la loi (article 10), la liberté convictionnelle (articles 19 et 20), la liberté d'expression (article 25). De même sont garantis à tous les citoyens des droits politiques.

Les évolutions actuelles de notre société vers davantage de pluriculturalité et de pluriconvictionnalité, renforcent bien entendu ce caractère de « société ouverte ». Toutefois ces phénomènes, à la fois nouveaux et puissants, s'ils confortent les qualités d'ouverture de la Belgique, ne sont pas sans susciter des difficultés auxquelles le politique doit être attentif et qui, dans la mesure du possible, doivent être démocratiquement anticipées. C'est le cas, et de façon aigüe, estime les auteurs de la présente proposition, pour les éléments évoqués ci-dessus.

Dans le même ordre d'idées, le philosophe Jürgen Habermas a, relativement à la législation allemande, traité ce qu'il appelle la « dialectique très singulière » propre à l'auto-affirmation d'une démocratie obligée d'être « combative ». Se référant aux articles 21, 18 et 9 de la Loi fondamentale allemande, il conclut que « lorsque la Constitution rencontre l'opposition des ennemis de la liberté même qu'elle garantit, la question des limites de la liberté politique se pose de manière autoréférentielle : jusqu'à quel point la démocratie est-

misbruik van de fundamentele humanistische waarden voor vrijheidsbeperkende of antidemocratische doeleinden.

Recente gebeurtenissen maken zo'n zelfverwijzende bepaling absoluut noodzakelijk. Er zijn immers groeperingen van personen die deze waarden openlijk verwerpen en ertegen strijden, en die hun bestaan en activiteiten proberen te rechtvaardigen door naar de volgende waarden in de Grondwet te verwijzen: vrijheid van mening, vrijheid van meningsuiting, recht van vereniging, vrijheid van erediens.

Volgens informatie die werd vrijgegeven door de diensten van de Veiligheid van de Staat, zijn er trouwens leden van de Belgische strijdkrachten onder toezicht gesteld omdat ze de salafistische ideologie aanhangen. Een onaanvaardbare situatie, waarbij gevreesd kan worden dat het Belgisch leger mensen opleidt die de democratie willen schaden of zelfs een gevaar kunnen vormen voor de Belgische militairen tijdens een operatie. Volgens de Veiligheid van de Staat kan hier evenwel niets tegen worden ondernomen, aangezien deze mannen en vrouwen zich kunnen beroepen op de bescherming waarop zij recht hebben krachtens de grondwet.

Dat de humanistische en democratische waarden tegen zichzelf worden gebruikt, is niet alleen in België het geval. Net als alle echte democratieën is België, om het met de definitie van Karl Popper te zeggen, een « open samenleving ». Dat wil zeggen dat de grondwettelijke beginselen als individuele vrijheid (artikel 12), de gelijkheid van alle Belgen voor de wet (artikel 10), de vrijheid van erediens (artikelen 19 en 20) en de vrijheid van meningsuiting (artikel 25) gewaarborgd zijn. Ook zijn voor alle burgers de politieke rechten gewaarborgd.

De huidige evolutie van onze samenleving naar multiculturaliteit en een verscheidenheid aan religieuze overtuigingen versterkt uiteraard haar hoedanigheid van « open samenleving ». Hoewel deze nieuwe en krachtige ontwikkelingen, de « openheid » van België verhogen, veroorzaken ze ook moeilijkheden waar de politiek aandacht aan moet besteden en die, in de mate van het mogelijke, in democratische banen moeten worden geleid. Volgens de indieners van dit voorstel geldt dit in hoge mate voor de elementen waarvan hierboven sprake is.

In dezelfde lijn heeft de filosoof Jürgen Habermas het met betrekking tot de Duitse wetgeving over een « bijzondere dialectiek » waardoor een democratie verplicht wordt zichzelf te bevestigen en zich strijd lustig op te stellen. Verwijzend naar de artikelen 21, 18 en 9 van de Fundamentele Duitse Wet, besluit hij dat, wanneer de Grondwet tegenstand ondervindt van vijanden van dezelfde vrijheid die zij waarborgt, automatisch de vraag rijst waar de grenzen van de politieke vrijheid liggen : tot op welk punt mag de democratie de vijanden

elle en droit de traiter les ennemis de la démocratie dans un esprit de tolérance? ». Et de répondre, « Pour ne pas se résigner, l'État démocratique est obligé d'adopter une attitude intolérante ... » (1).

Toutefois, il va de soi que si la démocratie doit disposer des instruments légaux lui permettant de protéger ses principes fondateurs des risques de détournement à des fins antihumanistes et antidémocratiques, ces instruments ne peuvent être d'une nature autre que démocratique. C'est pourquoi la formulation même de la Déclaration universelle des droits de l'homme doit être le modèle et la source d'inspiration pour le Constituant.

La Déclaration, en sus du préambule, compte trente articles. Plus précisément, elle compte vingt-neuf articles énonçant les droits de l'homme, suivis d'un trentième qui n'énonce aucun des droits susdits mais porte sur l'interprétation de ceux-ci et ce, de façon restrictive: « Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés. » Au sujet de ce texte, Christine Chanut, avocat général à la cour d'appel de Paris et sous-directrice des droits de l'homme et des affaires civiles et pénales internationales, écrit: « ... on doit saluer la lucidité et la perspicacité des rédacteurs de la Déclaration universelle qui ont su prévoir les armes destinées à faire échec aux tentatives de destruction des droits qu'ils venaient d'édicter et de leurs successeurs qui, en élaborant les traités de mise en œuvre des droits et libertés fondamentaux, ont systématiquement suivi la même voie » (2). Par ailleurs, la Convention européenne des droits de l'homme, considère dans son introduction que la Déclaration « tend à assurer la reconnaissance et l'application universelles et effectives des droits qui y sont énoncés », et réaffirme le « profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament ». Les auteurs de la présente proposition entendent souligner ces derniers mots qui mettent en valeur la nécessité d'avoir un respect commun pour les droits de l'homme, notamment, par exemple, l'égalité des sexes.

(1) Jürgen Habermas, « De la tolérance religieuse aux droits culturels », in *Cités*, n° hors-série, *Voyages inédits dans la pensée contemporaine*, dir. Y. C. Zarka, Paris, Presses universitaires de France, 2010, pp. 312-313.

(2) Christine Chanut, in *La Déclaration universelle des droits de l'homme. Textes rassemblés*, Paris, Gallimard/Folio, 1998, p. 155.

van de democratie op een verdraagzame manier behandelen? Zijn antwoord hierop is dat de democratische Staat, om zich niet bij de toestand neer te leggen, genoopt is zich onverdraagzaam op te stellen (1).

Het spreekt vanzelf dat de wettelijke instrumenten die de democratie ter beschikking gesteld krijgt om zijn grondbeginselen te beschermen tegen misbruik met antihumanistische en antidemocratische bedoelingen, democratisch van aard moeten zijn. Dat is de reden waarom de Universele Verklaring van de rechten van de mens zelf als basis en inspiratie moet dienen voor de Grondwetgever.

Die Verklaring telt, na de preambule, dertig artikelen. Om precies te zijn, bevat ze negenentwintig artikelen die de rechten van de mens opsommen en een artikel 30 dat geen recht vaststelt, maar dat bepaalt dat deze rechten op restrictieve wijze dienen te worden geïnterpreteerd: « Geen bepaling in deze Verklaring zal zodanig mogen worden uitgelegd, dat welke Staat, groep of persoon dan ook, daaraan enig recht kan ontleen om iets te ondernemen of handelingen van welke aard ook te verrichten, die vernietiging van een van de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, ten doel hebben. » Christine Chanut, advocaat-generaal bij het hof van beroep te Parijs en adjunct-directrice voor mensenrechten en internationale burgerlijke en strafrechtelijke zaken, schrijft hierover: « ... on doit saluer la lucidité et la perspicacité des rédacteurs de la Déclaration universelle qui ont su prévoir les armes destinées à faire échec aux tentatives de destruction des droits qu'ils venaient d'édicter et de leurs successeurs qui, en élaborant les traités de mise en œuvre des droits et libertés fondamentaux, ont systématiquement suivi la même voie » (2). Het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, verklaart in zijn inleiding dat « deze Verklaring ten doel heeft de universele en daadwerkelijke erkenning en toepassing van de rechten die daarin zijn nedergelegd te verzekeren », en bevestigt « haar diep geloof (...) in deze fundamentele vrijheden die de grondslag vormen voor gerechtigheid en vrede in de wereld en welker handhaving vooral steunt, enerzijds op een waarlijk democratische regeringsvorm, anderzijds op het gemeenschappelijk begrip en de gemeenschappelijke eerbiediging van de rechten van de mens waarvan die vrijheden afhankelijk zijn ». De indieners van dit voorstel leggen de nadruk op deze laatste woorden, die duidelijk maken dat er nood is aan een gemeenschappelijke eerbiediging van de rechten van de mens waaronder, bijvoorbeeld, de gelijkheid van de geslachten.

(1) Jürgen Habermas, « De la tolérance religieuse aux droits culturels », in *Cités*, n° hors-série, *Voyages inédits dans la pensée contemporaine*, dir. Y. C. Zarka, Paris, Presses universitaires de France, 2010, blz. 312-313.

(2) Christine Chanut, in *La Déclaration universelle des droits de l'homme. Textes rassemblés*, Paris, Gallimard/Folio, 1998, blz. 155.

En conclusion, la présente proposition de modification vise à inscrire dans la Constitution un principe fondant des dispositions légales pour permettre à la démocratie de se protéger de ses ennemis liberticides.

La présente modification est proposée au titre II de la Constitution. Le fait que la Cour constitutionnelle soit seulement compétente pour contrôler le respect de celui-ci par les lois et décrets renforce les conséquences de la proposition. En outre, celle-ci s'inscrit parfaitement dans l'objectif poursuivi par le préconstituant en déclarant qu'il y a lieu de revoir le titre II de la Constitution, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1).

Richard MILLER.
Jacques BROTCHE.
Christine DEFRAIGNE.
Gérard DEPPEZ.
François BELLOT.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

Il est ajouté à l'article 11, après les mots «... minorités idéologiques et philosophiques.», un nouveau paragraphe libellé comme suit: «Aucune disposition du présent titre ne peut être interprétée comme impliquant pour un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés.»

4 décembre 2012.

Richard MILLER.
Jacques BROTCHE.
Christine DEFRAIGNE.
Gérard DEPPEZ.
François BELLOT.

(1) Document législatif n° 4-1777/4.

Dit voorstel tot wijziging van de Grondwet heeft dus als doel in de Grondwet een beginsel op te nemen waarmee het mogelijk wordt wettelijke bepalingen in te voeren die de democratie toelaten zichzelf te beschermen tegen vijanden van de vrijheid.

Deze wijziging wordt voorgesteld in titel II van de Grondwet. Het feit dat alleen het Grondwettelijk Hof bevoegd is om de naleving hiervan door de wetten en decreten te controleren, versterkt de werking van het voorstel. Deze wijziging past perfect binnen de betrachting van de preconstituante om titel II van de Grondwet te herzien, teneinde nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1).

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

In artikel 11 wordt na de woorden «...ideologische en filosofische minderheden.» een nieuwe paragraaf toegevoegd, luidende: «Geen bepaling van titel zal zodanig mogen worden uitgelegd, dat welke Staat, groep of persoon dan ook, daaraan enig recht kan ontlenen om iets te ondernemen of handelingen van welke aard ook te verrichten, die vernietiging van een van de rechten en vrijheden, in deze titel genoemd, ten doel hebben.»

4 december 2012.

(1) Wetgevingsstuk nr. 4-1777/4.