

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2018-2019

11 MAART 2019

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit

(*Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 127, Ed. 2, van 28 april 2014*)

Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake post (6-153/1 – 2014/2015)

(rapporteur : de heer **VAN ROMPUY**)

Herziening van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit

(*Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 127, Ed. 2, van 28 april 2014*)

Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake communicatie (6-154/1 – 2014/2015)

(rapporteur : de heer **VAN ROMPUY**)

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2018-2019

11 MARS 2019

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité

(*Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 127, Éd. 2, du 28 avril 2014*)

Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter le droit à un service universel en matière de poste (6-153/1 – 2014/2015)

(rapporteur : M. **VAN ROMPUY**)

Révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité

(*Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 127, Éd. 2, du 28 avril 2014*)

Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter le droit à un service universel en matière de communication (6-154/1 – 2014/2015)

(rapporteur : M. **VAN ROMPUY**)

Herziening van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit

(*Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 127, Ed. 2, van 28 april 2014*)

Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, teneinde een punt 7 toe te voegen dat het recht op toegang tot het internet als een nieuw grondrecht invoert (6-43/1 – 2014/2015)

(rapporteurs : de heer **ANCIAUX** en mevrouw **BARZIN**)

Herziening van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit

(*Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 127, Ed. 2, van 28 april 2014*)

Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake mobiliteit (6-155/1 – 2014/2015)

(rapporteur : de heer **VAN ROMPUY**)

Révision de l'article 23 de la Constitution en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité

(*Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 127, Éd. 2, du 28 avril 2014*)

Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue d'y ajouter un point 7 introduisant le droit à l'accès à l'outil Internet comme nouveau droit fondamental (6-43/1 – 2014/2015)

(rapporteurs : M. **ANCIAUX** et Mme **BARZIN**)

Révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité

(*Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 127, Éd. 2, du 28 avril 2014*)

Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter le droit à un service universel en matière de mobilité (6-155/1 – 2014/2015)

(rapporteur : M. **VAN ROMPUY**)

Herziening van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit

**(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad »
nr. 127, Ed. 2, van 28 april 2014)**

**Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit
(6-123/1 – 2014/2015)**

(rapporteurs : de heer PRÉVOT
en mevrouw DE RIDDER)

Révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité

**(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le « Moniteur belge »
n° 127, Éd. 2, du 28 avril 2014)**

**Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter le droit à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité
(6-123/1 – 2014/2015)**

(rapporteurs : M. PRÉVOT
et Mme DE RIDDER)

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :
Voorzitter / Président : Jacques Brotchi

Leden / Membres :

N-VA :	Jan Becaus, Cathy Coudyser, Karl Vanlouwe, Peter Wouters.
PS :	Christophe Lacroix, Karl-Heinz Lambertz, Patrick Prévot, Simone Susskind.
MR :	Anne Barzin, Jacques Brotchi, Jean-Paul Wahl.
CD&V :	Benjamin Dalle, Sabine de Bethune, Brigitte Grouwels.
Ecolo-Groen :	Petra De Sutter, Cécile Thibaut.
Open Vld :	Lionel Bajart, Rik Daems.
sp.a :	Bert Anciaux, Güler Turan.
cdH :	Véronique Waroux.

Zie :

Stukken van de Senaat :

6-153 – 2014/2015 :

Nr. 1 : Voorstel tot herziening van de Grondwet van de heer Anciaux c.s.
6-154 – 2014/2015 :

Nr. 1 : Voorstel tot herziening van de Grondwet van de heer Anciaux c.s.
Nr. 2 : Amendementen.

6-43 – 2014/2015 :

Nr. 1 : Voorstel tot herziening van de Grondwet van de dames Zrihen en Jamoulle.

6-155 – 2014/2015 :

Nr. 1 : Voorstel tot herziening van de Grondwet van de heer Anciaux c.s.

6-123 – 2014/2015 :

Nr. 1 : Voorstel tot herziening van de Grondwet van de heer Anciaux, de dames Lieten en Segers, de heer Van Malderen en mevrouw Turan.

Nr. 2 : Amendementen.

Voir :

Documents du Sénat :

6-153 – 2014/2015 :

Nº 1 : Proposition de révision de la Constitution de M. Anciaux et consorts.

6-154 – 2014/2015 :

Nº 1 : Proposition de révision de la Constitution de M. Anciaux et consorts.

Nº 2 : Amendements.

6-43 – 2014/2015 :

Nº 1 : Proposition de révision de la Constitution de Mmes Zrihen et Jamoulle.

6-155 – 2014/2015 :

Nº 1 : Proposition de révision de la Constitution de M. Anciaux et consorts.

6-123 – 2014/2015 :

Nº 1 : Proposition de révision de la Constitution de M. Anciaux, Mmes Lieten et Segers, M. Van Malderen et Mme Turan.

Nº 2 : Amendements.

I. PROCEDURE

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft de bovenvermelde voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet besproken tijdens haar vergaderingen van 17 november en 5 december 2014, 12 en 30 januari, 16 en 20 maart, 20 april, 11 en 29 mei 2015 en 24 oktober 2016.

Op 17 november 2014 heeft de commissie de voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet die op die datum waren ingediend, in behandeling genomen (in volgorde van indiening) ;

a) het recht op toegang tot het internet :

- voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een bijkomend grondrecht, namelijk het recht op toegang tot het internet, nr. 6-7/1 ;

- voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, teneinde een punt 7 toe te voegen dat het recht op toegang tot het internet als een nieuw grondrecht invoert, nr. 6-43/1 ;

b) de vrijheid van handel en nijverheid :

- herziening van artikel 23, 3^e lid, van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een 6^o, ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid, nr. 6-8/1 ;

c) het recht op water en op energie :

- herziening van artikel 23 van de Grondwet, nr. 6-15/1 ;

- voorstel tot herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, ten einde het aan te vullen met een 7^o, dat het recht op water waarborgt, nr. 6-36/1 ;

- voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van een recht op water en op energie, nr. 6-122/1 ;

- d) het recht op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit : voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit, nr. 6-123/1.

*
* *

I. PROCÉDURE

La commission des Affaires institutionnelles a consacré à l'examen des propositions de révision de l'article 23 de la Constitution précitées les réunions des 17 novembre et 5 décembre 2014, 12 et 30 janvier, 16 et 20 mars, 20 avril, 11 et 29 mai 2015 et 24 octobre 2016.

Le 17 novembre 2014, la commission a entamé l'examen des propositions de révision de l'article 23 de la Constitution introduites à cette date. Ces propositions visent à consacrer différents droits dans la Constitution, à savoir (dans l'ordre chronologique de leur introduction) ;

a) le droit d'accéder à l'Internet :

- proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue de le compléter par un droit fondamental supplémentaire, à savoir le droit d'accéder à l'internet, n° 6-7/1 ;

- proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un point 7 introduisant le droit à l'accès à l'outil Internet comme nouveau droit fondamental, n° 6-43/1 ;

b) la liberté de commerce et d'industrie :

- révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 6^o garantissant la liberté de commerce et d'industrie, n° 6-8/1 ;

c) le droit à l'eau et à l'énergie :

- révision de l'article 23 de la Constitution, n° 6-15/1 ;

- proposition de révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 7^o garantissant le droit à l'eau, n° 6-36/1 ;

- proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter le droit à l'eau et à l'énergie, n° 6-122/1 ;

- d) le droit à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité : proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter le droit à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité, n° 6-123/1.

*
* *

Op verzoek van de commissie, waarvan sommige leden de wens hadden uitgedrukt om een duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende rechten, hebben de indieners van het voorstel nr. 6/123 op een later tijdstip drie nieuwe afzonderlijke voorstellen ingediend :

– voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake post, nr. 6-153/1 ;

– voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake communicatie, nr. 6-154/1 ;

– voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake mobiliteit, nr. 6-155/1.

*
* *

Tijdens haar eerste vergadering heeft de commissie zich gebogen over de verenigbaarheid van al deze voorstellen met de verklaring tot herziening van de Grondwet van 28 april 2014. Die bepaalt dat « *er redenen zijn tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit* ».

De commissie heeft beslist om hoorzittingen te houden met deskundigen inzake grondwettelijk recht.

Op 5 december 2014 werden de volgende personen gehoord :

– de heer Jan Velaers, gewoon hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen en assessor bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State ;

– de heer Marc Verdussen, gewoon hoogleraar aan de UCL ;

– de heer Jeroen Van Nieuwenhove, staatsraad (Raad van State, afdeling Wetgeving) en wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor constitutioneel recht van de KU Leuven.

À la demande de la commission, dont certains membres avaient émis le souhait de bien distinguer chaque droit, les auteurs de la proposition n° 6/123 ont introduit ultérieurement trois nouvelles propositions distinctes :

– proposition de révision de l’article 23 de la Constitution, en vue d’y ajouter le droit à un service universel en matière de poste, n° 6-153/1 ;

– proposition de révision de l’article 23 de la Constitution, en vue d’y ajouter le droit à un service universel en matière de communication, n° 6-154/1 ;

– proposition de révision de l’article 23 de la Constitution, en vue d’y ajouter le droit à un service universel en matière de mobilité, n° 6-155/1.

*
* *

Lors de sa première réunion, la commission s'est interrogée sur la compatibilité de toutes ces propositions avec la déclaration de révision de la Constitution du 28 avril 2014. Celle-ci dispose qu'« *il y a lieu à révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité* ».

La commission a décidé de procéder à des auditions d’experts en droit constitutionnel.

Ont été entendus le 5 décembre 2014 :

– M. Jan Velaers, professeur ordinaire à l’Université d’Anvers et conseiller à la section Législation du Conseil d’État ;

– M. Marc Verdussen, professeur ordinaire à l’UCL ;

– M. Jeroen Van Nieuwenhove, conseiller d’État (Conseil d’État, section Législation) et collaborateur scientifique à l’Institut pour le droit constitutionnel de la KU Leuven.

Vervolgens, op 12 januari 2015 :

- de heer Christian Behrendt, gewoon hoogleraar constitutioneel recht aan de *Université de Liège* (ULg) en assessor bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State ;
- de heer Marc Uyttendaele, gewoon hoogleraar aan de *Université libre de Bruxelles* (ULB) ;
- de heer Marnix Van Damme, buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel (VUB) en kamer voorzitter bij de Raad van State ;
- de heer Paul Van Orshoven, gewoon hoogleraar aan de KU Leuven.

Tot slot, op 20 maart 2015 :

- de heer Jürgen Vanpraet, gastprofessor, Faculteit Rechten Universiteit Antwerpen.

En op 20 april 2015 :

- mevrouw Adélaïde Remiche, assistente bij het *Centre de droit public* van de rechtsfaculteit van de *Université libre de Bruxelles* (ULB).

De commissie heeft ook beslist om de mening van deskundigen in telecom en mobiliteit te vragen om informatie in te winnen over de « haalbaarheid » van de toepassing van dergelijke rechten.

Op 16 maart 2015 werden de volgende sprekers gehoord :

- de heer Jack Hamande, voorzitter van de Raad, en de heer Luc Vanfleteren, lid van de Raad van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BITP) ;
- de heer Jean-Marc Galand, Manager, GSM Operators' Forum ;
- mevrouw Ilse Haesaert, Cöordinatrice, Platform Telecom Operators & Service Providers.

Op 20 maart 2015 werden de volgende sprekers gehoord :

- de heer Pierre Lannoy, docent, Faculteit Sociale en Politieke Wetenschappen, *Université libre de Bruxelles* (ULB) ;

Puis, le 12 janvier 2015 :

- M. Christian Behrendt, professeur ordinaire de droit constitutionnel à l’Université de Liège (ULg) et assesseur à la section de Législation du Conseil d’État ;
- M. Marc Uyttendaele, professeur ordinaire à l’Université libre de Bruxelles (ULB) ;
- M. Marnix Van Damme, professeur extraordinaire à la *Vrije Universiteit Brussel* (VUB) et président de chambre au Conseil d’État ;
- M. Paul Van Orshoven, professeur ordinaire à la *KU Leuven*.

Enfin, le 20 mars 2015 :

- M. Jürgen Vanpraet, professeur invité, Faculté de droit de l’Université d’Anvers.

Et le 20 avril 2015 :

- Mme Adélaïde Remiche, assistante auprès du Centre de droit public de la Faculté de Droit de l’Université libre de Bruxelles (ULB).

La commission a également décidé de recueillir l’avis d’experts en télécom et en mobilité, afin de s’informer sur la « praticabilité » de la mise en oeuvre de tels droits.

Ont été entendus le 16 mars 2015 :

- M. Jack Hamande, président, et M. Luc Vanfleteren, membre du Conseil de l’Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) ;
- M. Jean-Marc Galand, Manager, GSM Operators' Forum ;
- Mme Ilse Haesaert, Coordinatrice, Platform Telecom Operators & Service Providers.

Ont été entendus le 20 mars 2015 :

- M. Pierre Lannoy, chargé de cours, Faculté des Sciences sociales et politiques, Université libre de Bruxelles (ULB) ;

– de heer Yvon Loyaerts, directeur-général *Mobilité & Voies hydrauliques, Service public de Wallonie* ;

– de heer Henry-Jean Gathon, professor, *Centre international de recherches et d'information sur l'économie collective* (CIRIEC), HEC-ULg.

*
* * *

Na de hoorzittingen met de deskundigen in grondwettelijk recht, besliste de commissie de volgorde te wijzigen waarin de voorstellen tot herziening van artikel 23 worden besproken. Daarbij wordt voorrang gegeven aan de voorstellen die in overeenstemming zijn met de verklaring tot herziening van de Grondwet van 28 april 2014 en dus geen moeilijkheden opleveren.

Overeenkomstig de beslissing van de commissie van 11 mei 2015 weerspiegelde de volgorde van de voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, in dalende lijn, de mate van consensus over hun overeenstemming met de herzieningsverklaring.

Toch wensten verschillende fracties meer tijd om die voorstellen te bespreken. Er is nadrukkelijk gevraagd om de verdere besprekking met enkele maanden uit te stellen. Tijdens de vergadering van 29 mei 2015 heeft de commissie eenparig beslist om de besprekking van de voorstellen nrs. 6-153, 6-154, 6-7 en 6-43, 6-155, 6-123, 6-8, 6-15 en 6-122 uit te stellen. Het uitstellen van de besprekking van voorstel nr. 6-36 teneinde artikel 23 aan te vullen met een 7°, dat het recht op water waarborgt, wordt goedgekeurd met 8 tegen 3 stemmen bij 2 onthoudingen.

Bij de hervatting van de werkzaamheden heeft de commissie besloten zich toe te spitsen op de voorstellen die de universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit verankeren, zo ook het recht op toegang tot het internet. Er wordt in dit verslag geen beslissing genomen over wat er moet gebeuren met de andere voorstellen, waarbij de vraag rijst of ze in overeenstemming zijn met de verklaring tot herziening van de Grondwet.

Op 14 november 2016 heeft de commissie, op verzoek van de indieners, besloten om de stemming over de voorstellen nrs. 6-153, 6-154, 6-43, 6-155 en 6-123, met het oog op nader beraad, tot nader order uit te stellen. De stemming over voorstel nr. 6-7 werd *sine die* uitgesteld op vraag van de indieners van de tekst.

Daarna zijn deze voorstellen niet meer op de agenda van de commissie gezet.

– M. Yvon Loyaerts, directeur général Mobilité & Voies hydrauliques, Service public de Wallonie ;

– M. Henry-Jean Gathon, professeur, Centre international de recherches et d'information sur l'économie collective (CIRIEC), HEC-ULg.

*
* * *

Après les auditions des experts en droit constitutionnel, la commission a décidé de modifier l'ordre d'examen des propositions de révision de l'article 23, en donnant la priorité aux propositions dont la conformité avec la déclaration de révision de la Constitution du 28 avril 2014 ne soulevait aucune difficulté.

Conformément à la décision de la commission du 11 mai 2015, les propositions de révision de l'article 23 de la Constitution sont classées par ordre décroissant en fonction du degré de consensus quant à leur conformité avec la déclaration de révision.

Néanmoins, plusieurs groupes politiques souhaitant disposer de davantage de temps pour examiner ces propositions, il a été expressément demandé de différer la suite de l'examen de quelques mois. Lors de la réunion du 29 mai 2015, la commission a décidé à l'unanimité de reporter l'examen des propositions n°s 6-153, 6-154, 6-7 et 6-43, 6-155, 6-123, 6-8, 6-15 et 6-122. Elle a voté par 8 voix contre 3 et 2 abstentions le report de l'examen de la proposition n° 6-36 visant à compléter l'article 23 par un 7° garantissant le droit à l'eau.

Lorsque la commission a repris ses travaux, elle a décidé de se concentrer sur les propositions consacrant le droit à un service universel en matière de poste, de communication, et de mobilité, ainsi que le droit d'accès à l'outil Internet. Le sort des autres propositions pour lesquelles se pose la question de leur compatibilité avec la déclaration de révision de la Constitution n'est pas tranché dans le présent rapport.

Le 14 novembre 2016, la commission, à la demande des auteurs des propositions, a décidé de reporter jusqu'à nouvel ordre le vote sur les propositions n°s 6-153, 6-154, 6-43, 6-155 et 6-123. Le vote sur la proposition n° 6-7 a été reporté *sine die* à la demande des auteurs du texte.

Ces propositions n'ont plus été mises à l'agenda de la commission.

II. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

1. Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake post (van de heer Bert Anciaux c.s.), nr. 6-153/1

De heer Anciaux verklaart dat hij op verzoek van de commissie zijn voorstel nr. 6-123/1 heeft opgesplitst in de voorstellen nrs. 6-153/1, 6-154/1 en 6-155/1. Die drie voorstellen betreffen het recht op een universele basisdienstverlening inzake respectievelijk post, communicatie en mobiliteit.

Inleidende uiteenzetting door de heer Anciaux

Dit voorstel dient samen te worden gelezen met de voorstellen nrs. 6-154/1 en 6-155/1.

1. De sociale grondrechten die vervat zijn in artikel 23 van de Grondwet proberen het recht van eenieder op een menswaardig bestaan juridisch te verankeren in het hoogste interne rechtsdocument.

De Belgische overheid waarborgt op die manier (1) het recht op arbeid, (2) het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, (3) het recht op een behoorlijke huisvesting, (4) het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, (5) het recht op culturele en maatschappelijke ontwikkeling, (6) het recht op gezinbijslagen en de indieners zouden daar (7) het recht op water en energie aan willen toevoegen (1).

2. Die sociale grondrechten leggen een positieve plichtsplicht op de schouders van de overheid. De overheid moet actief beleid voeren om deze rechten – die tevens minimale voorwaarden zijn voor een waardig leven – in de praktijk om te zetten.

Zij zijn weliswaar slechts beperkt individueel afwendbaar door individuele burgers, maar hebben toch een zeker dwingend gehalte. Zo wordt er in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vanuit gegaan dat de overheid ten aanzien van deze rechten een zogenaamde *standstill*-verplichting heeft. Zij moet de bescherming van deze rechten minstens op hetzelfde niveau houden. Als het beschermingsniveau van deze rechten zakt,

(1) Zie het voorstel tot aanvulling van artikel 23 van de Grondwet (stuk Senaat, nr. 6-122/1 – 2014/2015).

II. EXPOSÉS INTRODUCTIFS

1. Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter le droit à un service universel en matière de poste (de M. Bert Anciaux et consorts), n° 6-153/1

M. Anciaux déclare qu'à la demande de la commission, il a scindé sa proposition n° 6-123/1 en trois propositions distinctes portant les numéros 6-153/1, 6-154/1 et 6-155/1. Ces trois propositions concernent le droit à un service universel en matière, respectivement, de poste, de communication et de mobilité.

Exposé introductif de M. Anciaux

La proposition à l'examen doit être lue conjointement avec les propositions n°s 6-154/1 et 6-155/1.

1. Les droits sociaux fondamentaux énoncés à l'article 23 de la Constitution tentent d'ancrer juridiquement dans la charte suprême de notre droit interne le droit de tout citoyen de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le législateur belge garantit ainsi (1) le droit au travail, (2) le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, (3) le droit à un logement décent, (4) le droit à la protection d'un environnement sain, (5) le droit à l'épanouissement culturel et social, (6) le droit aux prestations familiales, droits auxquels les auteurs voudraient ajouter (7) le droit à l'eau et à l'énergie (1).

2. Ces droits sociaux fondamentaux font peser sur les pouvoirs publics un devoir positif de prestations. Les pouvoirs publics doivent mener une politique active pour que ces droits – qui représentent aussi un strict minimum pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine – soient mis en œuvre concrètement.

Même si ces droits ne pourront être invoqués par des citoyens individuels que de façon limitée, il n'en demeure pas moins qu'ils ont quand même une certaine valeur contraignante. Ainsi, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle part du principe que les pouvoirs publics ont par rapport à ces droits une obligation dite de *standstill*. Ils doivent maintenir la protection de ces droits au moins au même niveau. Si le niveau

(1) Voyez la proposition visant à compléter l'article 23 de la Constitution (doc. Sénat, n° 6-122/1 – 2014/2015).

zonder dat dit in een democratische samenleving nodig is, kan er sprake zijn van een schending van deze rechten.

3. In deze tijden van communicatie en mobiliteit moet nog een achtste recht aan deze lijst worden toegevoegd. Het is vandaag uiterst moeilijk een waardig leven te leiden voor wie niet bereikbaar is per post, per gesproken of geschreven elektronische communicatie (email, telefoon, sms of vergelijkbare diensten), voor wie geen toegang heeft tot het internet en de bijbehorende sociale media of voor wie niet beschikt over middelen om zichzelf teervoeren.

4. Wie niet over de middelen of technologie beschikt om zelf actief te communiceren of om passief boodschappen of informatie te ontvangen, dreigt algauw sociaal geïsoleerd te geraken. Wie geen aansluiting heeft op de postdiensten of op al de diverse vormen van elektronische communicatie die vandaag beschikbaar zijn, zal het moeilijk hebben om :

- werk te zoeken, te vinden en vast te houden ;
- toegang te vinden tot tal van overheidsdiensten en private diensten ;
- sociale contacten te onderhouden ;
- op de hoogte te blijven van wat er zich in zijn of haar eigen omgeving en de ruimere wereld afspeelt.

5. Dat viervoudige effect zal nog eens versterkt worden voor al wie zichzelf niet kan verplaatsen met eigen middelen, en evenmin kan rekenen op toegankelijk en betaalbaar openbaar vervoer. Ook een gebrekkeige mobiliteit tast de mogelijkheden van mensen aan om (1) werk te vinden, (2) van overheidsdiensten en andere diensten gebruik te maken, (3) sociale contacten te onderhouden en (4) in aanraking te blijven met de bredere wereld.

Er moet sprake zijn van een basismobiliteit die zich uitstrekkt tot in alle uithoeken van het land, zodat iedereen de mogelijkheid heeft om de verplaatsingen te doen die nodig zijn voor een productief of aangenaam leven.

6. Bijgevolg is het logisch om een achtste sociaal grondrecht op te nemen in artikel 23, derde lid, van de Grondwet. Een grondrecht dat op de schouders van de overheid een positieve prestatieplicht legt om elke individuele burger te voorzien van :

de protection de ces droits décroît sans que cela soit nécessaire dans une société démocratique, l'on peut parler d'une violation de ces droits.

3. En ces temps de communication et de mobilité, il convient d'ajouter un huitième droit à la liste précitée. À l'heure actuelle, le citoyen qui n'est pas joignable par courrier, par communication électronique parlée ou écrite (courriel, téléphone, sms ou services comparables), qui n'a pas accès à l'Internet et à ses médias sociaux ou qui ne dispose pas de moyens pour se déplacer a d'extrêmes difficultés à mener une vie conforme à la dignité humaine.

4. Le citoyen qui ne dispose pas de moyens ou d'une technologie pour communiquer activement ou pour recevoir de manière passive des messages ou des informations risque de se retrouver rapidement isolé sur le plan social. Le citoyen qui n'a pas accès aux services postaux ou aux multiples formes de communication électronique disponibles actuellement aura des difficultés :

- à chercher, à trouver et à garder un emploi ;
- à accéder à bon nombre de services publics et privés ;
- à entretenir des contacts sociaux ;
- à se tenir au courant de ce qui se passe à l'intérieur et à l'extérieur de son propre environnement.

5. Ce quadruple effet sera ressenti avec encore plus d'intensité par le citoyen incapable de se déplacer par ses propres moyens et qui ne peut pas non plus compter sur des transports en commun accessibles et peu onéreux. Des problèmes de mobilité affectent également les possibilités des citoyens (1) de trouver du travail, (2) de faire usage des services publics et d'autres services, (3) d'entretenir des contacts sociaux, et (4) de rester en relation avec un environnement plus large.

Il faut offrir une mobilité de base qui s'étende aux quatre coins du pays, afin que chaque citoyen puisse effectuer les déplacements nécessaires pour mener une vie productive ou agréable.

6. Il est donc parfaitement logique d'insérer un huitième droit social fondamental à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution. Il s'agit d'un droit fondamental faisant peser sur les pouvoirs publics un devoir positif de prestations consistant à fournir à chaque citoyen :

- postdiensten ;
- minimale telecommunicatiediensten (met inbegrip van sms-diensten) ;
- internetdiensten ;
- basismobiliteit.

7. Het is de taak van de wetgevers om deze uiteenlopende middelen ter bescherming van elke burger tegen professioneel, economisch en sociaal isolement verder uit te werken.

*
* *

Om deze redenen wordt voorgesteld artikel 23, derde lid, van de Grondwet aan te vullen met een 8°, luidende :

« 8° het recht op een universele basisdienstverlening inzake post. »

2. Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake communicatie (van de heer Bert Anciaux c.s.), nr. 6-154/1

Inleidende uiteenzetting door de heer Anciaux

Dit voorstel dient samen te worden gelezen met de voorstellen nrs. 6-153/1 en 6-155/1.

1. De sociale grondrechten die vervat zijn in artikel 23 van de Grondwet proberen het recht van eenieder op een menswaardig bestaan juridisch te verankeren in het hoogste interne rechtsdocument.

De Belgische overheid waarborgt op die manier (1) het recht op arbeid, (2) het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, (3) het recht op een behoorlijke huisvesting, (4) het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, (5) het recht op culturele en maatschappelijke ontwikkeling, (6) het recht op gezinbijslagen en de indieners zouden daarvan (7) het recht op water en energie willen toevoegen (1).

2. Die sociale grondrechten leggen een positieve prestatieplicht op de schouders van de overheid. De overheid

- des services postaux ;
- des services minimaux de télécommunications (en ce compris des services sms) ;
- des services Internet ;
- une mobilité de base.

7. Il incombe aux législateurs de développer plus avant ces divers moyens pour protéger tout citoyen de l'isolement professionnel, économique et social.

*
* *

Pour ces motifs, il est proposé de compléter l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, par un 8° rédigé comme suit :

« 8° le droit à un service de base universel en matière de poste. »

2. Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter le droit à un service universel en matière de communication (de M. Bert Anciaux et consorts), n° 6-154/1

Exposé introductif de M. Anciaux

La proposition à l'examen doit être lue conjointement avec les propositions n°s 6-153/1 et 6-155/1.

1. Les droits sociaux fondamentaux énoncés à l'article 23 de la Constitution tentent d'ancrer juridiquement dans la charte suprême de notre droit interne le droit de tout citoyen de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le législateur belge garantit ainsi (1) le droit au travail, (2) le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, (3) le droit à un logement décent, (4) le droit à la protection d'un environnement sain, (5) le droit à l'épanouissement culturel et social, (6) le droit aux prestations familiales, droits auxquels les auteurs voudraient ajouter (7) le droit à l'eau et à l'énergie (1).

2. Ces droits sociaux fondamentaux font peser sur les pouvoirs publics un devoir positif de prestations.

(1) Zie het voorstel tot aanvulling van artikel 23 van de Grondwet (stuk Senaat, nr. 6-122/1 – 2014/2015).

(1) Voyez la proposition visant à compléter l'article 23 de la Constitution (doc. Sénat, n° 6-122/1 – 2014/2015).

moet actief beleid voeren om deze rechten – die tevens minimale voorwaarden zijn voor een waardig leven – in de praktijk om te zetten.

Zij zijn weliswaar slechts beperkt individueel afwringbaar door individuele burgers, maar hebben toch een zeker dwingend gehalte. Zo wordt er in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vanuit gegaan dat de overheid ten aanzien van deze rechten een zogenaamde *standstill*-verplichting heeft. Zij moet de bescherming van deze rechten minstens op hetzelfde niveau houden. Als het beschermingsniveau van deze rechten zakt, zonder dat dit in een democratische samenleving nodig is, kan er sprake zijn van een schending van deze rechten.

3. In deze tijden van communicatie en mobiliteit moet nog een achtste recht aan deze lijst worden toegevoegd. Het is vandaag uiterst moeilijk een waardig leven te leiden voor wie niet bereikbaar is per post, per gesproken of geschreven elektronische communicatie (email, telefoon, sms of vergelijkbare diensten), voor wie geen toegang heeft tot het internet en de bijbehorende sociale media of voor wie niet beschikt over middelen om zichzelf te vervroegen.

4. Wie niet over de middelen of technologie beschikt om zelf actief te communiceren of om passief boodschappen of informatie te ontvangen, dreigt algaauw sociaal geïsoleerd te geraken. Wie geen aansluiting heeft op de postdiensten of op al de diverse vormen van elektronische communicatie die vandaag beschikbaar zijn, zal het moeilijk hebben om :

- werk te zoeken, te vinden en vast te houden ;
- toegang te vinden tot tal van overheidsdiensten en private diensten ;
- sociale contacten te onderhouden ;
- op de hoogte te blijven van wat er zich in zijn of haar eigen omgeving en de ruimere wereld afspeelt.

5. Dat viervoudige effect zal nog eens versterkt worden voor al wie zichzelf niet kan verplaatsen met eigen middelen, en evenmin kan rekenen op toegankelijk en betaalbaar openbaar vervoer. Ook een gebrekige mobiliteit tast de mogelijkheden van mensen aan om (1) werk te vinden, (2) van overheidsdiensten en andere diensten gebruik te maken, (3) sociale contacten te onderhouden en (4) in aanraking te blijven met de bredere wereld.

Les pouvoirs publics doivent mener une politique active pour que ces droits – qui représentent aussi un strict minimum pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine – soient mis en œuvre concrètement.

Même si ces droits ne pourront être invoqués par des citoyens individuels que de façon limitée, il n'en demeure pas moins qu'ils ont quand même une certaine valeur contraignante. Ainsi, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle part du principe que les pouvoirs publics ont par rapport à ces droits une obligation dite de *standstill*. Ils doivent maintenir la protection de ces droits au moins au même niveau. Si le niveau de protection de ces droits décroît sans que cela soit nécessaire dans une société démocratique, l'on peut parler d'une violation de ces droits.

3. En ces temps de communication et de mobilité, il convient d'ajouter un huitième droit à la liste précitée. À l'heure actuelle, le citoyen qui n'est pas joignable par courrier, par communication électronique parlée ou écrite (courriel, téléphone, sms ou services comparables), qui n'a pas accès à l'Internet et à ses médias sociaux ou qui ne dispose pas de moyens pour se déplacer a d'extrêmes difficultés à mener une vie conforme à la dignité humaine.

4. Le citoyen qui ne dispose pas de moyens ou d'une technologie pour communiquer activement ou pour recevoir de manière passive des messages ou des informations risque de se retrouver rapidement isolé sur le plan social. Le citoyen qui n'a pas accès aux services postaux ou aux multiples formes de communication électronique disponibles actuellement aura des difficultés :

- à chercher, à trouver et à garder un emploi ;
- à accéder à bon nombre de services publics et privés ;
- à entretenir des contacts sociaux ;
- à se tenir au courant de ce qui se passe à l'intérieur et à l'extérieur de son propre environnement.

5. Ce quadruple effet sera ressenti avec encore plus d'intensité par le citoyen incapable de se déplacer par ses propres moyens et qui ne peut pas non plus compter sur des transports en commun accessibles et peu onéreux. Des problèmes de mobilité affectent également les possibilités des citoyens (1) de trouver du travail, (2) de faire usage des services publics et d'autres services, (3) d'entretenir des contacts sociaux, et (4) de rester en relation avec un environnement plus large.

Er moet sprake zijn van een basismobiliteit die zich uitstrekkt tot in alle uithoeken van het land, zodat iedereen de mogelijkheid heeft om de verplaatsingen te doen die nodig zijn voor een productief of aangenaam leven.

6. Bijgevolg is het logisch om een achtste sociaal grondrecht op te nemen in artikel 23, derde lid, van de Grondwet. Een grondrecht dat op de schouders van de overheid een positieve prestatieplicht legt om elke individuele burger te voorzien van :

- postdiensten ;
- minimale telecommunicatiediensten (met inbegrip van sms-diensten) ;
- internetdiensten ;
- basismobiliteit.

7. Het is de taak van de wetgevers om deze uiteenlopende middelen ter bescherming van elke burger tegen professioneel, economisch en sociaal isolement verder uit te werken.

*
* * *

Om deze redenen wordt voorgesteld artikel 23, derde lid, van de Grondwet aan te vullen met een 8°, luidende :

« 8° het recht op een universele basisdienstverlening inzake communicatie. »

3. Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een bijkomend grondrecht, namelijk het recht op toegang tot het internet (van mevrouw Martine Taelman en de heer Jean-Jacques De Gucht), nr. 6-7/1

Inleidende uiteenzetting door de heer De Gucht

Internet ontwikkelt zich steeds meer tot een onmisbaar hulpmiddel voor het bevorderen van democratische initiatieven, tot een nieuwe arena voor het politieke debat (bijvoorbeeld elektronisch campagne voeren en elektronisch stemmen), tot een zeer belangrijk instrument op mondial niveau voor het uitoefenen van de vrijheid van meningsuiting (bijvoorbeeld door te bloggen) en voor het ontwikkelen van bedrijfsactiviteiten en tot een mechanisme voor het bevorderen van digitale geletterdheid en kennisoverdracht (e-learning). Toegang tot het internet is de sleutel om van al deze rechten en vrijheden te kunnen

Il faut offrir une mobilité de base qui s'étende aux quatre coins du pays, afin que chaque citoyen puisse effectuer les déplacements nécessaires pour mener une vie productive ou agréable.

6. Il est donc parfaitement logique d'insérer un huitième droit social fondamental à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution. Il s'agit d'un droit fondamental faisant peser sur les pouvoirs publics un devoir positif de prestations consistant à fournir à chaque citoyen :

- des services postaux ;
- des services minimaux de télécommunications (en ce compris des services sms) ;
- des services Internet ;
- une mobilité de base.

7. Il incombe aux législateurs de développer plus avant ces divers moyens pour protéger tout citoyen de l'isolement professionnel, économique et social.

*
* * *

Pour ces motifs, il est proposé de compléter l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, par un 8° rédigé comme suit :

« 8° le droit à un service de base universel en matière de communication. »

3. Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue de le compléter par un droit fondamental supplémentaire, à savoir le droit d'accéder à l'Internet (de Mme Martine Taelman et M. Jean-Jacques De Gucht), n° 6-7/1

Exposé introductif de M. De Gucht

L'Internet devient de plus en plus un instrument indispensable pour favoriser les initiatives démocratiques, un nouveau forum pour le débat politique (par exemple, pour faire campagne et pour voter par voie électronique), un instrument très important au niveau mondial pour l'exercice de la liberté d'expression (en bloguant, par exemple) ainsi que pour le développement d'activités économiques, et un mécanisme de promotion de l'érudition et de la transmission numérique des connaissances (e-learning). L'accès à l'Internet est la clé qui permet de jouir de tous ces droits et libertés. Plus que jamais, les

genieten. Meer dan ooit moet de overheid er alles aan doen om de digitale kloof weg te werken. Toegang tot het internet is tevens cruciaal in het gelijkekansenbeleid (zie stuk Senaat, nr. 6-7/1, blz. 2).

De indieners verwijzen naar een eerdere tekst die werd goedgekeurd in het Europees Parlement en die eveneens ernstige argumenten aanvoert om de toegang tot het internet op te nemen als een grondrecht in de Grondwet : « overwegende dat digibetisme het nieuwe analfabetisme van de eenentwintigste eeuw zal zijn ; overwegende dat ervoor zorgen dat alle burgers toegang hebben tot het internet daarom gelijkwaardig is aan ervoor zorgen dat alle burgers toegang hebben tot onderwijs, en overwegende dat deze toegang niet als strafmaatregel mag worden ontzegd door overheden of particuliere bedrijven (1). » (o.c., blz. 3).

Wil een burger volwaardig meedraaien in onze democratie, dan kan hij of zij dit bijna niet meer zonder gebruik te maken van het internet (o.c., blz. 3).

Diverse internationale instanties wijzen op het belang van de toegang tot het internet.

Zo hebben de Verenigde Naties naar aanleiding van diverse incidenten waaronder het afsluiten van het internet door Syrië, het signaal gegeven dat de toegang tot het internet een mensenrecht is (o.c., blz. 10).

Ook Unesco vindt dat de lidstaten het recht op online toegang tot overheidsinformatie moeten erkennen en verwezenlijken.

Specifiek met betrekking tot de toegang tot het internet dringt Unesco aan op het aanbieden van onderwijs om actieve en passieve toegang tot alle communicatiemiddelen te faciliteren. Daarnaast zou men moeten verzekeren dat de informatie- en communicatietechnologie (ICT) alle gemeenschappen bereikt die genegeerd worden door commerciële aanbieders omdat passieve en actieve toegang tot informatie een universeel recht is en betaalbaar zou moeten zijn voor iedereen (o.c., blz. 12).

Het vastleggen van de toegang tot het internet in de Grondwet is het logische gevolg van de ontwikkelingen in de rechtspraak omtrent de implicaties van het recht om informatie te ontvangen alsook van het recht om haar/zijn mening te verkondigen zoals bepaald in artikel 10 EVRM. Gebruik maken van nieuwe media kan

pouvoirs publics doivent tout mettre en œuvre en vue d'éliminer la fracture numérique. L'accès à l'Internet est également crucial dans la politique d'égalité des chances (voir le doc. Sénat, n° 6-7/1, p. 2).

Les auteurs renvoient à un texte antérieur qui a été adopté au Parlement européen et qui avance lui aussi des arguments sérieux pour inscrire l'accès à l'Internet parmi les droits fondamentaux : « considérant que l'analphabétisme informatique sera l'analphabétisme du XXI^e siècle ; considérant que garantir l'accès de tous les citoyens à Internet équivaut à garantir l'accès de tous les citoyens à l'éducation et considérant qu'un tel accès ne devrait pas être refusé comme une sanction par des gouvernements ou des sociétés privées (1). » (o.c., p. 3).

Si un citoyen veut participer pleinement à notre démocratie, il ne peut pratiquement plus le faire sans recourir à l'Internet (o.c., p. 3).

Diverses instances internationales soulignent l'importance de l'accès à l'Internet.

Ainsi, à la suite de divers incidents dont la coupure de l'accès à l'Internet par la Syrie, les Nations unies ont clairement indiqué que l'accès à l'Internet est un droit de l'homme (o.c., p. 10).

L'Unesco estime également que les États membres doivent reconnaître et faire respecter le droit d'accès en ligne aux données et documents publics.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'accès à l'Internet, l'Unesco souligne l'importance de formations visant à faciliter l'accès actif et passif à tous les modes de communication. Il faudrait, par ailleurs, garantir que les technologies de l'information et de la communication (TIC) atteignent toutes les communautés négligées par les fournisseurs commerciaux, car l'accès passif et actif à l'information est un droit universel dont l'exercice devrait être financièrement abordable pour tous (o.c., p. 12).

L'ancrage de l'accès à l'Internet dans la Constitution est la suite logique des évolutions de la jurisprudence concernant les implications du droit à l'information et du droit d'exprimer son point de vue, tels que prévus par l'article 10 de la CEDH. L'utilisation effective des nouveaux médias n'est possible que si l'on a réellement

(1) Aanbeveling van het Europees Parlement van 26 maart 2009 aan de Raad betreffende de versterking van de veiligheid en van de fundamentele vrijheden op het internet (2008/2160(INI)), dispositief, punt Q.

(1) Recommandation du Parlement européen du 26 mars 2009 à l'intention du Conseil sur le renforcement de la sécurité et des libertés fondamentales sur Internet (2008/2160(INI)), dispositif, point Q.

enkel indien men daadwerkelijk toegang heeft tot het internet. De toegang tot het internet is met andere woorden de sleutel tot het uitoefenen van deze fundamentele rechten en vrijheden (*o.c.*, blz. 13).

De toegang tot het internet is cruciaal opdat een democratie zich verder kan ontplooien en handhaven. Het internet is aan een ongelooflijk tempo onze leefwereld en onze kijk op de wereld aan het veranderen. Het lijkt de indieners dan ook meer dan noodzakelijk om het recht op toegang tot het internet in de Grondwet in te schrijven opdat het een daadwerkelijk en fundamenteel grondrecht wordt. In tijden van politieke instabiliteit deinzen bepaalde staten er niet voor terug om de toegang tot het internet af te snijden (*o.c.*, blz. 12-13).

De indieners willen dit fundamentele mensenrecht dan ook in de Grondwet vastleggen gezien de voortrekkersrol die ons land steeds heeft vervuld inzake mensenrechten.

Met dit voorstel wordt de toegang tot het internet verankerd in de Grondwet, wat ingevolge de *standstill*-doctrine zekere implicaties heeft, wat ook de bedoeling is van de indieners.

Het vastleggen van de toegang tot het internet zal ongetwijfeld de rechten van de internetgebruiker versterken, wat eveneens de impliciete bedoeling is van de indieners. Ook het rapport van de Verenigde Naties van 16 mei 2011 bevestigt dit zwart op wit (*o.c.*, blz. 13).

Momenteel heeft enkel Finland de toegang tot het internet in de Grondwet ingeschreven. België is het als één van de meest geglobaliseerde maatschappijen en als open samenleving aan zichzelf verplicht om hier een pioniersrol te vervullen (*o.c.*, blz. 13-14).

*
* * *

Om deze redenen wordt voorgesteld artikel 23 van de Grondwet aan te vullen met een lid, luidende :

« Deze rechten omvatten eveneens het recht op toegang tot het internet. »

accès à l’Internet. En d’autres termes, l’accès à l’Internet est la clé de l’exercice de ces libertés et de ces droits fondamentaux (*o.c.*, p. 13).

L’accès à l’Internet est crucial pour l’épanouissement et la sauvegarde de toute démocratie. L’Internet change notre environnement et notre regard sur le monde à un rythme stupéfiant. Les auteurs de la présente proposition estiment dès lors plus que jamais nécessaire d’inscrire le droit d’accès à l’Internet dans la Constitution, afin de l’ériger en un droit effectif et fondamental. En période d’instabilité politique, certains États n’hésitent pas à privier leurs citoyens de l’accès à l’Internet (*o.c.*, p. 12-13).

Les auteurs de la présente proposition entendent dès lors inscrire ce droit de l’homme fondamental dans la Constitution, vu le rôle de pionnier que notre pays a toujours joué dans le domaine des droits de l’homme.

La présente proposition ancre l’accès à l’Internet dans la Constitution, ce qui ne manquera pas d’avoir certaines implications, en vertu de la doctrine du *standstill*; telle est d’ailleurs l’intention des auteurs.

Le fait d’ériger l’accès à l’Internet en un droit fondamental renforcera incontestablement les droits de l’internaute, ce qui est aussi le but implicitement visé par les auteurs, comme le confirme d’ailleurs très clairement le rapport des Nations unies du 16 mai 2011 (*o.c.*, p. 13).

Actuellement, seule la Finlande a inscrit l’accès à l’Internet dans sa Constitution. En tant que société ouverte figurant parmi les plus globalisées, la Belgique se doit de jouer un rôle de pionnier en la matière (*o.c.*, p. 13-14).

*
* * *

Pour ces motifs, il est proposé de compléter l’article 23 de la Constitution par un alinéa rédigé comme suit :

« Ces droits comprennent également le droit d’accéder à l’Internet. »

4. Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, teneinde een punt 7 toe te voegen dat het recht op toegang tot het internet als een nieuw grondrecht invoert (van de dames Olga Zrihen en Véronique Jamouille), nr. 6-43/1

Inleidende uiteenzetting van mevrouw Zrihen

Het voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet wil het recht op toegang tot het internet toevoegen aan de lijst van basisrechten.

Mevrouw Zrihen legt uit dat het de bedoeling is om ieder individu te laten beschikken over de nodige instrumenten teneinde de inclusieve samenleving en de maatschappelijke cohesie te bevorderen.

Via een resolutie van 5 juli 2012 waarin staat dat « chaque individu (avait) le droit de se connecter et de s'exprimer librement sur l'Internet. (...) Les droits dont disposent les citoyens hors ligne doivent être protégés en ligne quel que soit le pays où le média est utilisé », erkenden de Verenigde Naties de toegang tot het internet als grondrecht, op dezelfde wijze als andere mensenrechten. Het is duidelijk de bedoeling om tot een inclusieve informatie- en communicatiemaatschappij te komen, gekenmerkt door « digitale rechtvaardigheid ».

De « digitale kloof » wordt immers algemeen erkend als een meerdimensionaal verschijnsel dat gekenmerkt wordt door een wisselwerking tussen het materiële aspect en het intellectuele en sociale aspect. Om die kloof effectief te overbruggen en opdat iedereen deel kan uitmaken van de informatiemaatschappij, moeten die aspecten erkend worden.

De « digitale kloof » kan nog steeds omschreven worden als een uiting van de sociale ongelijkheden op het gebied van de verspreiding en het gebruik van informatietechnologieën, wat bijdraagt tot een soort duale samenleving. De strijd tegen ongeletterdheid hebben wij gedeeltelijk gewonnen. Nu beschikken wij over een nieuw instrument dat individuen tot volwaardige burgers kan maken.

De indiensters streven ernaar het instrument internet te verankeren in de Grondwet omdat we getuige zijn van een maatschappelijke evolutie waarin de nieuwe informatie- en communicatiertechnologieën (ICT) benut worden als middel om fundamentele vrijheden uit te oefenen in een digitale globale omgeving. Het bekrachtigen van het recht op toegang tot het internet als

4. Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue d'y ajouter un point 7 introduisant le droit à l'accès à l'outil Internet comme nouveau droit fondamental (de Mmes Olga Zrihen et Véronique Jamouille), n° 6-43/1

Exposé introductif de Mme Zrihen

La proposition de révision de l'article 23 de la Constitution vise à y insérer le droit à l'Internet comme droit fondamental.

Mme Zrihen explique que l'objectif est de doter chaque individu d'outils, de dispositifs pour pouvoir être inclus et appartenir au dispositif de cohésion sociale.

Par une résolution du 5 juillet 2012 selon laquelle « chaque individu (a) le droit de se connecter et de s'exprimer librement sur l'Internet. Les droits dont disposent les citoyens hors ligne doivent être protégés en ligne quel que soit le pays où le média est utilisé », l'Organisation des Nations unies reconnaissait l'accès à Internet comme un droit fondamental au même titre que d'autres droits de l'homme. Cette reconnaissance tend donc pleinement vers une société inclusive de l'information et de la communication que l'on appelleraît l'équité numérique.

En effet, la fracture numérique s'impose comme un phénomène multidimensionnel défini par une interaction entre la dimension matérielle, la dimension intellectuelle et sociale. Un véritable dépassement de ces fractures et donc une inclusion à part entière dans la société de l'information implique évidemment que cette dimension soit reconnue.

Encore aujourd'hui, la fracture numérique peut se définir comme une expression des inégalités sociales sur le terrain de la diffusion et de l'usage des technologies de l'information et cela participe à une certaine dualisation de la société. Nous avons en partie gagné le combat contre l'analphabétisme, contre l'illettrisme. Nous disposons maintenant d'un nouvel outil qui nous permet de faire en sorte que les individus deviennent pleinement citoyens.

Les auteurs du texte veulent ancrer l'outil internet dans la Constitution dès lors que l'évolution sociétale consacre l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication comme instruments d'expression des libertés fondamentales au sein d'un environnement global numérique. Définir le droit à l'accès à l'outil internet comme droit fondamental

grondrecht, zal derhalve bijdragen tot de komst van een open en inclusieve informatiemaatschappij, met burgers die toegang hebben tot alle aspecten van het leven, en die vooral een nieuw instrument hebben om deel uit te maken van de maatschappij.

De gehoorde grondwetspecialisten en deskundigen hebben geen bezwaren geuit tegen het opnemen van dit nieuw recht op toegang tot het internet in de Grondwet.

5. Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake mobiliteit (van de heer Bert Anciaux c.s.), nr. 6-155/1

Inleidende uiteenzetting door de heer Anciaux

Dit voorstel dient samen te worden gelezen met de voorstellen nrs. 6-153/1 en 6-154/1.

1. De sociale grondrechten die vervat zijn in artikel 23 van de Grondwet proberen het recht van eenieder op een menswaardig bestaan juridisch te verankeren in het hoogste interne rechtsdocument.

De Belgische overheid waarborgt op die manier (1) het recht op arbeid, (2) het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, (3) het recht op een behoorlijke huisvesting, (4) het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, (5) het recht op culturele en maatschappelijke ontwikkeling, (6) het recht op gezinbijslagen en de indieners zouden daaraan (7) het recht op water en energie willen toevoegen (1).

2. Die sociale grondrechten leggen een positieve plicht op de schouders van de overheid. De overheid moet actief beleid voeren om deze rechten – die tevens minimale voorwaarden zijn voor een waardig leven – in de praktijk om te zetten.

Zij zijn weliswaar slechts beperkt individueel afwinstbaar door individuele burgers, maar hebben toch een zeker dwingend gehalte. Zo wordt er in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vanuit gegaan dat de overheid ten aanzien van deze rechten een zogenoemde *standstill*-verplichting heeft. Zij moet de bescherming van deze rechten minstens op hetzelfde niveau houden. Als het beschermingsniveau van deze rechten zakt,

participera donc à l'avènement d'une société de l'information ouverte et inclusive composée des citoyens qui ont accès à tous les événements de la vie et surtout qui ont un nouvel outil pour pouvoir être inclus dans la société.

L'ensemble des constitutionnalistes et des experts auditionnés n'ont formulé aucune objection quant à l'inscription dans la Constitution de ce nouveau droit à l'accès à l'Internet.

5. Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter le droit à un service universel en matière de mobilité (de M. Bert Anciaux et consorts), n° 6-155/1

Exposé introductif de M. Anciaux

La proposition à l'examen doit être lue conjointement avec les propositions n°s 6-153/1 et 6-154/1.

1. Les droits sociaux fondamentaux énoncés à l'article 23 de la Constitution tentent d'ancrer juridiquement dans la charte suprême de notre droit interne le droit de tout citoyen de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le législateur belge garantit ainsi (1) le droit au travail, (2) le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, (3) le droit à un logement décent, (4) le droit à la protection d'un environnement sain, (5) le droit à l'épanouissement culturel et social, (6) le droit aux prestations familiales, droits auxquels les auteurs voudraient ajouter (7) le droit à l'eau et à l'énergie (1).

2. Ces droits sociaux fondamentaux font peser sur les pouvoirs publics un devoir positif de prestations. Les pouvoirs publics doivent mener une politique active pour que ces droits – qui représentent aussi un strict minimum pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine – soient mis en œuvre concrètement.

Même si ces droits ne pourront être invoqués par des citoyens individuels que de façon limitée, il n'en demeure pas moins qu'ils ont quand même une certaine valeur contraignante. Ainsi, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle part du principe que les pouvoirs publics ont par rapport à ces droits une obligation dite de *standstill*. Ils doivent maintenir la protection de ces droits au moins au même niveau. Si le niveau

(1) Zie het voorstel tot aanvulling van artikel 23 van de Grondwet (stuk Senaat, nr. 6-122/1 – 2014/2015).

(1) Voyez la proposition visant à compléter l'article 23 de la Constitution (doc. Sénat, n° 6-122/1 – 2014/2015).

zonder dat dit in een democratische samenleving nodig is, kan er sprake zijn van een schending van deze rechten.

3. In deze tijden van communicatie en mobiliteit moet nog een achtste recht aan deze lijst worden toegevoegd. Het is vandaag uiterst moeilijk een waardig leven te leiden voor wie niet bereikbaar is per post, per gesproken of geschreven elektronische communicatie (email, telefoon, sms of vergelijkbare diensten), voor wie geen toegang heeft tot het internet en de bijbehorende sociale media of voor wie niet beschikt over middelen om zichzelf teervoeren.

4. Wie niet over de middelen of technologie beschikt om zelf actief te communiceren of om passief boodschappen of informatie te ontvangen, dreigt algauw sociaal geïsoleerd te geraken. Wie geen aansluiting heeft op de postdiensten of op al de diverse vormen van elektronische communicatie die vandaag beschikbaar zijn, zal het moeilijk hebben om :

- werk te zoeken, te vinden en vast te houden ;
- toegang te vinden tot tal van overheidsdiensten en private diensten ;
- sociale contacten te onderhouden ;
- op de hoogte te blijven van wat er zich in zijn of haar eigen omgeving en de ruimere wereld afspeelt.

5. Dat viervoudige effect zal nog eens versterkt worden voor al wie zichzelf niet kan verplaatsen met eigen middelen, en evenmin kan rekenen op toegankelijk en betaalbaar openbaar vervoer. Ook een gebrekkeige mobiliteit tast de mogelijkheden van mensen aan om (1) werk te vinden, (2) van overheidsdiensten en andere diensten gebruik te maken, (3) sociale contacten te onderhouden en (4) in aanraking te blijven met de bredere wereld.

Er moet sprake zijn van een basismobiliteit die zich uitstrekkt tot in alle uithoeken van het land, zodat iedereen de mogelijkheid heeft om de verplaatsingen te doen die nodig zijn voor een productief of aangenaam leven.

6. Bijgevolg is het logisch om een achtste sociaal grondrecht op te nemen in artikel 23, derde lid, van de Grondwet. Een grondrecht dat op de schouders van de overheid een positieve prestatieplicht legt om elke individuele burger te voorzien van :

de protection de ces droits décroît sans que cela soit nécessaire dans une société démocratique, l'on peut parler d'une violation de ces droits.

3. En ces temps de communication et de mobilité, il convient d'ajouter un huitième droit à la liste précitée. À l'heure actuelle, le citoyen qui n'est pas joignable par courrier, par communication électronique parlée ou écrite (courriel, téléphone, sms ou services comparables), qui n'a pas accès à l'Internet et à ses médias sociaux ou qui ne dispose pas de moyens pour se déplacer a d'extrêmes difficultés à mener une vie conforme à la dignité humaine.

4. Le citoyen qui ne dispose pas de moyens ou d'une technologie pour communiquer activement ou pour recevoir de manière passive des messages ou des informations risque de se retrouver rapidement isolé sur le plan social. Le citoyen qui n'a pas accès aux services postaux ou aux multiples formes de communication électronique disponibles actuellement aura des difficultés :

- à chercher, à trouver et à garder un emploi ;
- à accéder à bon nombre de services publics et privés ;
- à entretenir des contacts sociaux ;
- à se tenir au courant de ce qui se passe à l'intérieur et à l'extérieur de son propre environnement.

5. Ce quadruple effet sera ressenti avec encore plus d'intensité par le citoyen incapable de se déplacer par ses propres moyens et qui ne peut pas non plus compter sur des transports en commun accessibles et peu onéreux. Des problèmes de mobilité affectent également les possibilités des citoyens (1) de trouver du travail, (2) de faire usage des services publics et d'autres services, (3) d'entretenir des contacts sociaux, et (4) de rester en relation avec un environnement plus large.

Il faut offrir une mobilité de base qui s'étende aux quatre coins du pays, afin que chaque citoyen puisse effectuer les déplacements nécessaires pour mener une vie productive ou agréable.

6. Il est donc parfaitement logique d'insérer un huitième droit social fondamental à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution. Il s'agit d'un droit fondamental faisant peser sur les pouvoirs publics un devoir positif de prestations consistant à fournir à chaque citoyen :

- postdiensten ;
- minimale telecommunicatiediensten (met inbegrip van sms-diensten) ;
- internetdiensten ;
- basismobiliteit.

7. Het is de taak van de wetgevers om deze uiteenlopende middelen ter bescherming van elke burger tegen professioneel, economisch en sociaal isolement verder uit te werken.

*
* * *

Om deze redenen wordt voorgesteld artikel 23, derde lid, van de Grondwet aan te vullen met een 9°, luidende :

« 9° het recht op een universele basisdienstverlening inzake mobiliteit. »

6. Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit (van de heer Bert Anciaux c.s.), nr. 6-123/1

Inleidende uiteenzetting door de heer Anciaux

1. De sociale grondrechten die vervat zijn in artikel 23 van de Grondwet proberen het recht van eenieder op een menswaardig bestaan juridisch te verankeren in het hoogste interne rechtsdocument.

De Belgische overheid waarborgt op die manier (1) het recht op arbeid, (2) het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, (3) het recht op een behoorlijke huisvesting, (4) het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, (5) het recht op culturele en maatschappelijke ontwikkeling, (6) het recht op gezinbijslagen en de indieners zouden daaraan (7) het recht op water en energie willen toevoegen (1).

2. Die sociale grondrechten leggen een positieve plicht op de schouders van de overheid. De overheid moet actief beleid voeren om deze rechten – die tevens

- des services postaux ;
- des services minimaux de télécommunications (en ce compris des services sms) ;
- des services Internet ;
- une mobilité de base.

7. Il incombe aux législateurs de développer plus avant ces divers moyens pour protéger tout citoyen de l'isolement professionnel, économique et social.

*
* * *

Pour ces motifs, il est proposé de compléter l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, par un 9° rédigé comme suit :

« 9° le droit à un service de base universel en matière de mobilité. »

6. Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter le droit à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité (de M. Bert Anciaux et consorts), n° 6-123/1

Exposé introductif de M. Anciaux

1. Les droits sociaux fondamentaux énoncés à l'article 23 de la Constitution tentent d'ancrer juridiquement dans la charte suprême de notre droit interne le droit de tout citoyen de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le législateur belge garantit ainsi (1) le droit au travail, (2) le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, (3) le droit à un logement décent, (4) le droit à la protection d'un environnement sain, (5) le droit à l'épanouissement culturel et social, (6) le droit aux prestations familiales, droits auxquels les auteurs voudraient ajouter (7) le droit à l'eau et à l'énergie (1).

2. Ces droits sociaux fondamentaux font peser sur les pouvoirs publics un devoir positif de prestations. Les pouvoirs publics doivent mener une politique active

(1) Zie het voorstel tot aanvulling van artikel 23 van de Grondwet (stuk 6-122/1 – 2014/2015).

(1) Voyez la proposition visant à compléter l'article 23 de la Constitution (doc. Sénat, n° 6-122/1 – 2014/2015).

minimale voorwaarden zijn voor een waardig leven – in de praktijk om te zetten.

Zij zijn weliswaar slechts beperkt individueel afdwingbaar door individuele burgers, maar hebben toch een zeker dwingend gehalte. Zo wordt er in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vanuit gegaan dat de overheid ten aanzien van deze rechten een zogenaamde *standstill*-verplichting heeft. Zij moet de bescherming van deze rechten minstens op hetzelfde niveau houden. Als het beschermingsniveau van deze rechten zakt, zonder dat dit in een democratische samenleving nodig is, kan er sprake zijn van een schending van deze rechten.

3. In deze tijden van communicatie en mobiliteit moet nog een achtste recht aan deze lijst worden toegevoegd. Het is vandaag uiterst moeilijk een waardig leven te leiden voor wie niet bereikbaar is per post, per gesproken gescreven elektronische communicatie (email, telefoon, sms of vergelijkbare diensten), wie geen toegang heeft tot internet en de bijbehorende sociale media of wie niet beschikt over middelen om zichzelf te vervoeren.

4. Wie niet over de middelen of technologie beschikt om zelf actief te communiceren of om passief boodschappen of informatie te ontvangen, dreigt algauw sociaal geïsoleerd te geraken. Wie geen aansluiting heeft op de postdiensten of op al de diverse vormen van elektronische communicatie die vandaag beschikbaar zijn, zal het moeilijk hebben om :

- werk te zoeken, te vinden en vast te houden ;
- toegang te vinden tot tal van overheidsdiensten en private diensten ;
- sociale contacten te onderhouden ;
- op de hoogte te blijven van wat er zich in zijn of haar eigen omgeving en de ruimere wereld afspeelt.

5. Dat viervoudige effect zal nog eens versterkt worden voor al wie zichzelf niet kan verplaatsen met eigen middelen, en evenmin kan rekenen op toegankelijk en betaalbaar openbaar vervoer. Ook een gebrekkige mobiliteit tast de mogelijkheden van mensen aan om (1) werk te vinden, (2) van overheidsdiensten en andere diensten gebruik te maken, (3) sociale contacten te onderhouden en (4) in aanraking te blijven met de bredere wereld.

pour que ces droits – qui représentent aussi un strict minimum pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine – soient mis en œuvre concrètement.

Même si ces droits ne pourront être invoqués par des citoyens individuels que de façon limitée, il n'en demeure pas moins qu'ils ont quand même une certaine valeur contraignante. Ainsi, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle part du principe que les pouvoirs publics ont par rapport à ces droits une obligation dite de *standstill*. Ils doivent maintenir la protection de ces droits au moins au même niveau. Si le niveau de protection de ces droits décroît sans que cela soit nécessaire dans une société démocratique, l'on peut parler d'une violation de ces droits.

3. En ces temps de communication et de mobilité, il convient d'ajouter un huitième droit à la liste précitée. À l'heure actuelle, le citoyen qui n'est pas joignable par courrier, par communication électronique parlée ou écrite (courriel, téléphone, sms ou services comparables), qui n'a pas accès à l'Internet et à ses médias sociaux ou qui ne dispose pas de moyens pour se déplacer a d'extrêmes difficultés à mener une vie conforme à la dignité humaine.

4. Le citoyen qui ne dispose pas de moyens ou d'une technologie pour communiquer activement ou pour recevoir de manière passive des messages ou des informations risque de se retrouver rapidement isolé sur le plan social. Le citoyen qui n'a pas accès aux services postaux ou aux multiples formes de communication électronique disponibles actuellement aura des difficultés :

- à chercher, à trouver et à garder un emploi ;
- à accéder à bon nombre de services publics et privés ;
- à entretenir des contacts sociaux ;
- à se tenir au courant de ce qui se passe à l'intérieur et à l'extérieur de son propre environnement.

5. Ce quadruple effet sera ressenti avec encore plus d'intensité par le citoyen incapable de se déplacer par ses propres moyens et qui ne peut pas non plus compter sur des transports en commun accessibles et peu onéreux. Des problèmes de mobilité affectent également les possibilités des citoyens (1) de trouver du travail, (2) de faire usage des services publics et d'autres services, (3) d'entretenir des contacts sociaux, et (4) de rester en relation avec un environnement plus large.

Er moet sprake zijn van een basismobiliteit die zich uitstrekkt tot in alle uithoeken van het land, zodat iedereen de mogelijkheid heeft om de verplaatsingen te doen die nodig zijn voor een productief of aangenaam leven.

6. Bijgevolg is het logisch om een achtste sociale grondrecht op te nemen in artikel 23, derde lid, van de Grondwet. Een grondrecht dat op de schouders van de overheid een positieve prestatieplicht legt om elke individuele burger te voorzien van :

- postdiensten ;
- minimale telecommunicatiediensten (met inbegrip van sms-diensten) ;
- internetdiensten ;
- basismobiliteit.

7. Het is de taak van de wetgevers om deze uiteenlopende middelen ter bescherming van elke burger tegen professioneel, economisch en sociaal isolement verder uit te werken.

*
* * *

Om deze redenen wordt voorgesteld artikel 23, derde lid, van de Grondwet aan te vullen met een 8°, luidende :

« 8° het recht op een universele basisdienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. »

*
* * *

Il faut offrir une mobilité de base qui s'étende aux quatre coins du pays, afin que chaque citoyen puisse effectuer les déplacements nécessaires pour mener une vie productive ou agréable.

6. Il est donc parfaitement logique d'insérer un huitième droit social fondamental à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution. Il s'agit d'un droit fondamental faisant peser sur les pouvoirs publics un devoir positif de prestations consistant à fournir à chaque citoyen :

- des services postaux ;
- des services minimaux de télécommunications (en ce compris des services sms) ;
- des services Internet ;
- une mobilité de base.

7. Il incombe aux législateurs de développer plus avant ces divers moyens pour protéger tout citoyen de l'isolement professionnel, économique et social.

*
* * *

Pour ces motifs, il est proposé de compléter l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, par un 8° rédigé comme suit :

« 8° le droit à un service de base universel en matière de poste, de communication et de mobilité. »

*
* * *

III. HOORZITTINGEN

1. De verenigbaarheid van de voorstellen tot herziening van de grondwet met de verklaring tot herziening van de grondwet van 28 april 2014 en de draagwijdte van de economische en sociale rechten die in de grondwet zijn vastgelegd

A. Uiteenzettingen

1. Prof. dr. Jan Velaers, gewoon hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen en assessor bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State

1. Het is alweer meer dan acht jaar geleden dat de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat een hoorzitting hield, met een aantal constitutionalisten, over de vraag die ook vandaag voorligt en die betrekking heeft op de verhouding tussen de preconstituante en de constituant, tussen de verklaring tot herziening van de Grondwet en de herziening van de Grondwet zelf(1). Het standpunt dat spreker destijds verdedigde en dat hij ook vandaag zal verdedigen, is het volgende.

Professor Velaers gelooft dat de preconstituante in de verklaring tot herziening van de Grondwet van 24 april 2014 te ver is gegaan. Zij heeft immers niet alleen artikel 23 voor herziening vatbaar verklaard, maar ook aangegeven in welke zin dat artikel moet worden herzien, namelijk om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. Dat laatste komt niet aan de preconstituante toe en de constituant is er dan ook niet door gebonden.

2. Deze uiteenzetting zal uit drie delen bestaan : eerst de principes van artikel 195 van de Grondwet ; vervolgens het huidige artikel 23 van de Grondwet ; ten slotte de zeven herzieningsvoorstellen in het licht van wat voorafging (2).

I. De principes

3. Volgens artikel 195 van de Grondwet verloopt de procedure tot herziening van de Grondwet in drie fasen. De Koning en de Kamers – die samen de zogenaamde preconstituante vormen – stellen een verklaring tot herziening van de Grondwet op en deze wordt gepubliceerd

(1) Zie verslag Van de Castele-Wille, stuk Senaat, nr. 3-1778/2, blz. 18-31.
 (2) Stuk Senaat, nrs. 6-7/1, 6-8/1, 6-15/1, 6-36/1, 6-43/1, 6-122/1 en 6-123/1.

III. AUDITIONS

1. Sur la compatibilité des propositions de révision de la constitution avec la déclaration de révision de la constitution du 28 avril 2014 et sur la portée des droits économiques et sociaux consacrés dans la constitution

A. Exposés

1. M. Jan Velaers, professeur ordinaire à la faculté de droit de l'Universiteit Antwerpen et assesseur à la section de législation du Conseil d'État

1. Il y a plus de huit ans, la commission des Affaires institutionnelles du Sénat procédait à l'audition de plusieurs constitutionnalistes sur la question qui nous occupe aujourd'hui et qui a trait au rapport entre le pré-constituant et le constituant, entre la déclaration de révision de la Constitution et la révision de la Constitution elle-même (1). Le point de vue que l'orateur défendra ici est le même que celui qu'il défendait à l'époque, et il est le suivant.

Le professeur Velaers croit que le préconstituant est allé trop loin dans la déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014. En effet, non seulement il a déclaré l'article 23 ouvert à révision, mais il a aussi indiqué le sens dans lequel la révision de cet article devait être effectuée, à savoir par l'ajout d'un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité. Le préconstituant n'a pas à donner pareilles « instructions » et s'il le fait malgré tout, le constituant n'est en rien lié par elles.

2. Le présent exposé comprendra trois parties. L'orateur commencera par commenter brièvement les principes de l'article 195 de la Constitution. Ensuite, il abordera plus spécifiquement l'article 23 actuel de la Constitution et, enfin, il livrera une évaluation des sept propositions de révision à la lumière de ce qui précède (2).

I. Les principes

3. Aux termes de l'article 195 de la Constitution, la procédure de révision de la Constitution se déroule en trois phases. Le Roi et les Chambres – qui forment ensemble ce que l'on appelle le préconstituant – élaborent une déclaration de révision de la Constitution,

(1) Voir rapport Van de Castele-Wille, doc. Sénat, n° 3-1778/2, p. 18-31.
 (2) Doc. Sénat, n°s 6-7/1, 6-8/1, 6-15/1, 6-36/1, 6-43/1, 6-122/1 et 6-123/1.

in het *Belgisch Staatsblad* (i). De Kamers worden daardoor ontbonden en binnen veertig dagen hebben er verkiezingen plaats (ii). De nieuw verkozen Kamers – die samen met de Koning de constituant uitmaken – beslissen met een dubbele tweederde meerderheid « over de punten die aan herziening zijn onderworpen » (iii).

4. Uit artikel 195, eerste lid, van de Grondwet blijkt dat de preconstituante een onontbeerlijke, maar ook een enigszins beperkte rol heeft. Zij heeft het recht « *te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst* ». De preconstituante zal dus dienen te onderzoeken of er redenen bestaan om de Grondwet te herzien (1). Indien zij van oordeel is dat er redenen zijn, stelt zij een verklaring tot herziening van de Grondwet op, waardoor zij het mogelijk maakt om na de verkiezingen de Grondwet te herzien. Het komt echter alleen aan de constituant toe om met de daartoe vereiste dubbele tweederde meerderheid te beslissen of en in welke zin de Grondwet wordt herzien. De preconstituante bepaalt slechts het mogelijk programma van de herziening, het onderwerp van de mogelijke herziening. Ze kan dat doen op twee wijzen. We moeten immers twee hypothesen onderscheiden.

A. Twee hypothesen : de nieuwe bepaling heeft betrekking op een onderwerp dat reeds of dat nog niet in een artikel van de Grondwet is geregeld

5. De *eerste hypothese* is dat de preconstituante het wil mogelijk maken om een nieuwe bepaling in de Grondwet op te nemen, over een onderwerp dat reeds in een ander artikel van de Grondwet aan bod komt. In dat geval moet de preconstituante er zich toe beperken dat andere artikel voor herziening vatbaar te verklaren (2).

De preconstituante is niet verplicht het hele artikel voor herziening vatbaar te verklaren. Artikel 195, eerste lid, van de Grondwet heeft het over een « *zodanige*

(1) A. Alen en F. Meerschaut, « De « impliciete » herziening van de Grondwet », in *Présence du droit public et des droits de l'homme*, Brussel, Bruylant, 1992, 262.

(2) Zo wilde bijvoorbeeld de preconstituante in 2003 het mogelijk maken om nieuwe bevoegdheden aan het Grondwettelijk Hof toe kennen. Dat is een onderwerp dat reeds in de Grondwet voorkomt, met name in artikel 142. Dus heeft de preconstituante er zich toe beperkt artikel 142 in de verklaring tot herziening van de Grondwet op te nemen. Zij is niet in de verleiding gekomen om er meteen aan toe te voegen in welke zin artikel 142 moet worden herzien, bijvoorbeeld « *om er een lid aan toe te voegen over de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof om te toetsen aan titel I van de Grondwet.* » Dat komt niet toe aan de preconstituante. Het komt aan de constituant toe, om met een dubbele tweederde meerderheid te bepalen in welke zin artikel 142 moet worden herzien, welke bevoegdheden aan het Grondwettelijk Hof zullen worden toegekend. Dat is dan ook later gebeurd.

qui est publiée au *Moniteur belge* (i). Les Chambres sont alors automatiquement dissoutes et des élections sont organisées dans les quarante jours (ii). Les Chambres nouvellement élues – qui forment avec le Roi le constituant – statuent à une double majorité des deux tiers « *sur les points soumis à révision* » (iii).

4. Il ressort de l'article 195, alinéa 1^{er}, de la Constitution que le préconstituant a un rôle essentiel, mais quelque peu limité. Il a le droit « *de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne* ». Le préconstituant devra donc examiner s'il y a lieu de réviser la Constitution (1). S'il estime que tel est le cas, il rédige une déclaration de révision de la Constitution, ce qui ouvre la voie à une révision de celle-ci après les élections. Toutefois, c'est au constituant seul qu'il revient de décider à la double majorité des deux tiers s'il y a lieu de réviser la Constitution et, le cas échéant, dans quel sens cette révision doit s'opérer. Le préconstituant se limite à déterminer le programme éventuel de la révision et l'objet de celle-ci. Il peut procéder de deux manières. En l'espèce, il faut en effet distinguer deux hypothèses.

A. Deux hypothèses : la nouvelle disposition porte sur une matière qui est déjà réglée dans un article de la Constitution ou sur une matière qui ne l'est pas encore

5. La *première hypothèse* est celle où le préconstituant entend créer la possibilité d'insérer une nouvelle disposition dans la Constitution en vue de régler une matière qui fait déjà l'objet d'une autre disposition constitutionnelle. Dans ce cas, le préconstituant doit se contenter de déclarer l'autre disposition en question ouverte à révision (2).

Le préconstituant n'est pas tenu de déclarer l'article ouvert à révision dans son intégralité. Dans l'article 195, alinéa 1^{er}, de la Constitution, il est question de « *telle*

(1) A. Alen et F. Meerschaut, « De « impliciete » herziening van de Grondwet », in *Présence du droit public et des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 262.

(2) Ainsi, en 2003, le préconstituant entendait créer la possibilité de conférer de nouvelles compétences à la Cour constitutionnelle. Il s'agit d'une matière qui fait déjà l'objet d'une disposition de la Constitution, à savoir l'article 142. Le préconstituant s'est donc contenté de reprendre l'article 142 dans la déclaration de révision de la Constitution. Il n'a pas cédé à la tentation d'indiquer d'emblée le sens dans lequel la révision de l'article 142 devait être effectuée, par exemple « *en vue d'y ajouter un alinéa sur la compétence de la Cour constitutionnelle de vérifier la conformité de dispositions au titre I^{er} de la Constitution* ». Ce n'est pas au préconstituant qu'il incombe de se prononcer en l'espèce. C'est au constituant qu'il revient de statuer à la double majorité des deux tiers sur le sens dans lequel la révision de l'article 142 doit être effectuée et sur les compétences qui seront conférées à la Cour constitutionnelle. C'est d'ailleurs ce qui fut fait par la suite.

grondwettelijke bepaling als zij aanwijst ». Het maakt aldus duidelijk dat het ook kan gaan om een bepaalde paragraaf, een bepaald lid, een bepaalde zin of zelfs een bepaald zinsdeel in een artikel. Door het onderwerp aldus in de herzienvingsverklaring af te bakenen, beperkt de preconstituante de mogelijkheid voor de constituant om het artikel te herzien. Zij kan er zo ook voor zorgen dat bepaalde delen van de tekst niet kunnen worden herzien. Indien zij echter het hele artikel voor herziening vatbaar verklaart, zal het hele artikel door de constituant kunnen worden herzien.

6. De *tweede hypothese* is dat de preconstituante het wil mogelijk maken om een nieuwe bepaling in de Grondwet op te nemen, over een onderwerp dat nog niet in een ander artikel van de Grondwet aan bod komt. In dat geval kan de preconstituante zich er natuurlijk niet toe beperken om een bestaand artikel voor herziening vatbaar te verklaren. Er is bij hypothese immers geen artikel waar dat onderwerp in voorkomt. In dat geval moet de preconstituante in de verklaring tot herziening van de Grondwet vermelden dat een nieuw artikel kan worden ingevoegd en moet zij meteen ook het onderwerp van dat nieuwe artikel aangeven (1). De constituant zal daardoor dan gebonden zijn en alleen een nieuw artikel met dat onderwerp kunnen aannemen.

B. Geen instructies van de preconstituante aan de constituant over de wenselijke herziening van een voor herziening vatbaar verklaard artikel van de Grondwet

7. De taakverdeling tussen preconstituante en constituant impliceert dat de preconstituante niet een artikel voor herziening vatbaar kan verklaren en meteen ook kan aangeven in welke zin dat artikel dient te worden herzien. Door dat toch te doen, gaat de preconstituante haar opdracht te buiten en miskent ze het wezen van de driefasige procedure van artikel 195 van de Grondwet. Indien de preconstituante niet alleen een artikel voor herziening vatbaar verklaart, maar meteen ook voorschrijft in welke zin dat artikel kan worden herzien, holt zij de tweede en de derde fase van de herzienvingsprocedure

(1) Een voorbeeld : in de verklaring tot herziening van de Grondwet van 2003 wordt titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard « *om een nieuw artikel in te voegen betreffende de afschaffing van de doodstraf.* » Dat was perfect correct. Er was geen enkel artikel in de Grondwet waarin het onderwerp doodstraf werd geregeld. Dus moest er een nieuw artikel komen, waarvan het onderwerp wordt aangegeven in de verklaring tot herziening van de Grondwet. Die verklaring was bindend voor de constituant en die heeft er zich ook aan gehouden. Er is een artikel 14bis in de Grondwet terecht gekomen.

disposition qu'il désigne ». Il apparaît donc clairement qu'il peut s'agir aussi d'un paragraphe ou d'un alinéa précis, d'une phrase ou même d'un membre de phrase de l'article. En délimitant de la sorte la matière visée dans la déclaration de révision, le préconstituant laisse au constituant une marge restreinte pour modifier l'article. Pour le préconstituant, c'est aussi un moyen de s'assurer que certaines parties du texte ne pourront pas être modifiées. En revanche, si le préconstituant fait le choix de déclarer l'article ouvert à révision dans son intégralité, le constituant sera alors libre de modifier l'article dans son ensemble.

6. La *deuxième hypothèse* est celle où le préconstituant entend créer la possibilité d'insérer une nouvelle disposition dans la Constitution en vue de régler une matière nouvelle qui ne fait encore l'objet d'aucune autre disposition. Dans ce cas, le préconstituant ne peut évidemment pas se contenter de déclarer un article existant ouvert à révision. Il n'y a en effet, par hypothèse, aucun article qui traite de cette matière. Dans ce cas, le préconstituant doit indiquer dans la déclaration de révision de la Constitution qu'un nouvel article pourra être inséré et il doit aussi préciser dans la foulée la matière sur laquelle portera la nouvelle disposition en question (1). Le constituant sera donc lié par les intentions du préconstituant et tout ce qu'il pourra faire, c'est adopter un nouvel article traitant de la matière visée.

B. Pas d'instructions du préconstituant au constituant sur la révision souhaitable d'un article de la Constitution déclaré ouvert à révision

7. La répartition des attributions entre le préconstituant et le constituant implique que le préconstituant ne peut pas déclarer un article ouvert à révision et indiquer d'emblée le sens dans lequel la révision de cet article doit s'opérer. S'il le fait malgré tout, le préconstituant outrepasse ses compétences et méconnaît l'essence même de la procédure en trois phases telle que définie à l'article 195 de la Constitution. En effet, si le préconstituant déclare un article ouvert à révision, mais indique aussi d'emblée le sens dans lequel la révision de cet article peut être effectuée, il vide largement de leur substance les deuxième et troisième phases de la

(1) Un exemple : dans la déclaration de révision de la Constitution de 2003, le titre II de la Constitution est déclaré ouvert à révision « *en vue d'y insérer un article nouveau relatif à l'abolition de la peine de mort.* ». C'était parfaitement correct. Il n'y avait aucun article dans la Constitution qui réglait la question de la peine de mort. Il fallait donc prévoir un nouvel article et préciser, dans la déclaration de révision de la Constitution, la matière sur lequel il porterait. Le constituant était lié par cette déclaration et il s'y est tenu. C'est ainsi qu'un article 14bis a été inséré dans la Constitution.

immers in grote mate uit (1). Het vrije debat dat in de kiesstrijd moet kunnen worden gevoerd over de wenselijke herziening, wordt dan immers sterk ingeperkt (tweede fase). Ook de constituant die met een tweederde meerderheid moet beslissen (derde fase), is dan gebonden door wat de preconstituante heeft aangegeven, niet alleen inzake het artikel dat voor herziening vatbaar is, maar ook inzake de herziening zelf die kan worden doorgevoerd. Dat laatste is strijdig met artikel 195 van de Grondwet.

8. De preconstituante die meent dat er « *redenen* » zijn om de Grondwet te herzien, zal uiteraard niet alleen onvrede hebben met de bestaande tekst, maar zal vaak ook reeds een idee hebben over hoe het nieuwe artikel er zou moeten uitzien. Toch mag de preconstituante niet in de verleiding komen haar inzichten daarover in de verklaring tot herziening van de Grondwet op te nemen en ter zake instructies te geven aan de constituant. De preconstituante dient alleen het « *programma* » (2) van de mogelijke grondwetsherziening te bepalen. Dergelijke « *instructies* » kunnen dan ook niet bindend zijn voor de constituant (3). Deze moet een ruime bevoegdheid hebben om na verkiezingen, met de vereiste tweederde meerderheid, de grondwetsbepaling die voor herziening vatbaar is verklaard, te herzien.

9. In het verleden is het reeds voorgekomen dat de preconstituante aanwijzingen heeft gegeven over de door te voeren herziening zelf. In het merendeel van de gevallen was dit niet problematisch. Meestal – volgens J. Van Nieuwenhove zelfs « in bijna alle gevallen » – ging het immers om de tweede hypothese die we hiervoor hebben besproken (4). De preconstituante wilde het mogelijk maken om een nieuwe bepaling in de Grondwet op te

(1) Ten onrechte wordt hier soms gesteld dat het steeds aan de preconstituante toekomt om het « *onderwerp* » van de herziening te bepalen. In beginsel komt het alleen aan de preconstituante toe om zelf het onderwerp te bepalen, indien het gaat om een onderwerp dat nog niet in een artikel van de Grondwet wordt geregeld. Indien het echter gaat om een onderwerp dat wel al in een artikel van de Grondwet aan bod komt, dient de preconstituante er zich toe te beperken dat artikel geheel of gedeeltelijk voor herziening vatbaar te verklaren. Daarmee ligt dan meteen het onderwerp vast. En komt het verder aan de constituant toe om te bepalen welke wijziging wordt aangebracht.

(2) A. Mast, « De recente grondwetsherziening en de door artikel 131 van de Grondwet opgelegde procedure », *R.W.*, 1971-1972, 1478.

(3) A. Alen, « De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1979, p. 286 ; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, 2000, p. 80 ; A. Mast, « Het eerste bedrijf van de grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1954, p. 60 ; M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, 2001, p. 92.

(4) J. Van Nieuwenhove schrijft hierover : « In bijna alle gevallen gaat het om het invoegen van een nieuwe grondwetsbepaling, waarbij de preconstituante het onderwerp van die bepaling moet aanduiden. Soms gaat de preconstituante verder en geeft hij ook in grote lijnen de regeling aan die de nieuwe grondwetsbepaling moet bevatten. » (J. Van Nieuwenhove, « De herziening en de coördinatie van de Grondwet », in *Parlementair Recht. Commentaar en Teksten*, M. Van der Hulst en L. Veny (ed.), Gent, Mys & Breesch, 1998, p. 48, nr. 66).

procédure de révision (1). Le libre débat qui doit pouvoir être mené, dans le cadre de la campagne électorale, sur la révision souhaitable est alors fortement bridé (deuxième phase). Le constituant qui doit statuer à la majorité des deux tiers (troisième phase) est alors lié aussi par les instructions données par le préconstituant, non seulement pour ce qui est de l'article soumis à révision, mais aussi en ce qui concerne la révision qui peut être menée. Cette façon de procéder n'est pas conforme à l'article 195 de la Constitution.

8. Le préconstituant qui estime qu'il « *y a lieu* » à révision de la Constitution considère évidemment que le texte existant n'est pas satisfaisant et il a aussi en général une idée de la forme que celui-ci devrait prendre. Le préconstituant ne saurait toutefois céder à la tentation d'imposer son point de vue en l'espèce dans la déclaration de révision de la Constitution et de donner des instructions à cet effet au constituant. Le préconstituant doit se contenter de définir le « *programme* » (2) de la révision éventuelle de la Constitution. Les instructions qu'il pourrait donner à cet effet ne lient donc en rien le constituant (3). Celui-ci doit disposer d'un large pouvoir pour être à même, après les élections, de procéder, avec la majorité des deux tiers requise, à la révision de la disposition constitutionnelle ouverte à révision.

9. Par le passé, il est déjà arrivé que le préconstituant donne des indications sur la révision proprement dite à effectuer. Dans la majorité des cas, cela n'a pas posé de problèmes. Le plus souvent – et même « *dans la quasi-totalité des cas* », selon J. Van Nieuwenhove – il s'agissait en effet de la deuxième hypothèse que nous avons évoquée plus haut (4). Le préconstituant entendait créer la possibilité d'insérer une nouvelle disposition dans

(1) En l'espèce, on avance parfois, à tort, que c'est au préconstituant qu'il revient dans tous les cas de déterminer la « *matière* » de la révision. En principe, c'est au préconstituant seul qu'il incombe de déterminer la matière visée, s'il s'agit d'une matière qui n'est réglée dans aucun article de la Constitution. Toutefois, s'il s'agit d'une matière qui fait déjà l'objet d'un article de la Constitution, le préconstituant doit se contenter de déclarer cet article ouvert à révision en tout ou en partie. La matière est ainsi définie d'emblée et il revient alors au constituant de déterminer quelle modification il y a lieu d'apporter.

(2) A. Mast, « De recente grondwetsherziening en de door artikel 131 van de Grondwet opgelegde procedure », *R.W.*, 1971-1972, 1478.

(3) A. Alen, « De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1979, p. 286 ; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, 2000, p. 80 ; A. Mast, « Het eerste bedrijf van de grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1954, p. 60 ; M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, 2001, p. 92.

(4) J. Van Nieuwenhove a écrit à ce sujet : « Dans la quasi-totalité des cas, il s'agit d'insérer une nouvelle disposition dans la Constitution, ce qui implique que le préconstituant doit désigner la matière faisant l'objet de cette disposition. Parfois, le préconstituant va plus loin et spécifie aussi dans les grandes lignes le contenu de cette nouvelle disposition constitutionnelle. » (traduction) (J. Van Nieuwenhove, « De herziening en de coördinatie van de Grondwet », in *Parlementair Recht. Commentaar en Teksten*, M. Van der Hulst et L. Veny (éd.), Gand, Mys & Breesch, 1998, p. 48, n° 66).

nemen over een onderwerp dat nog niet in een artikel van de Grondwet was geregeld. In dat geval diende de preconstituante in de verklaring tot herziening van de Grondwet uiteraard zelf het onderwerp van de nieuwe bepaling aan te geven.

10. Indien het evenwel gaat om de wijziging van een bestaand artikel, dan dient de preconstituante er zich toe te beperken dat artikel – geheel of gedeeltelijk – voor herziening vatbaar te verklaren. Als er ter zake al precedenten bestaan, gaat het om schendingen van de Grondwet. Van een « grondwettelijke gewoonte » kan er dan uiteraard geen sprake zijn. Voor « gewoonten *contra constitutionem* » is er in onze rechtsorde immers geen plaats (1). Daarenboven vergt een « gewoonte » twee elementen : een « *opinio iuris* » – de overtuiging dat men rechtmatig handelt – en een « *vaste praktijk* », wat in deze niet het geval is.

II. De verklaring tot herziening van de Grondwet van 24 april 2014

11. In de verklaring tot herziening van de Grondwet van 24 april 2014 staat dat er redenen zijn tot herziening « *van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit* ».

12. De hamvraag is of de preconstituante met deze verklaring een bestaand artikel voor herziening vatbaar verklaart en meteen aangeeft in welke zin dat artikel mag worden herzien – wat niet aan de preconstituante toekomt – dan wel of de preconstituante een onderwerp aangeeft voor een nieuw artikel. Of met andere woorden, hebben we te maken met de eerste dan wel met de tweede hypothese, die we hiervoor hebben onderscheiden ?

13. Om die vraag te beantwoorden, is het nodig om artikel 23 van de Grondwet nader te analyseren, precies om het onderwerp ervan te bepalen. Dat artikel bestaat uit drie leden.

Artikel 23, eerste lid, bepaalt dat het « *recht op een menswaardig leven* » is gewaarborgd. Daarmee is meteen het onderwerp van artikel 23 van de Grondwet

(1) Gewoonten kunnen slechts een aanvullende betekenis hebben. Zie H. Dumont, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », in I. Hachez e.a., *Les sources du droit revisitées*. Vol. 1, Anthemis, 2012, 581-634i. Ook het feit dat « impliciete herzieningen » vaak voorkomen, maakt deze nog niet tot ongeschreven grondwettelijk gewoonrecht.

la Constitution en vue de régler une matière ne faisant pas encore l'objet d'une disposition constitutionnelle. Il va sans dire qu'en pareil cas, le préconstituant devait désigner lui-même, dans la déclaration de révision de la Constitution, la matière faisant l'objet de la nouvelle disposition.

10. S'il s'agit, en revanche, de la modification d'un article existant, le préconstituant doit se contenter de déclarer l'article ouvert à révision, en tout ou en partie. S'il y a des précédents en la matière, ceux-ci peuvent être considérés comme des pratiques contraires à la Constitution. Il ne saurait évidemment être question ici d'une « coutume constitutionnelle ». Il n'y a, en effet, pas de place dans notre ordre juridique pour des coutumes « *contra constitutionem* » (1). De plus, pour qu'il y ait « coutume », il faut deux éléments : un « *opinio juris* » – la conviction que l'on agit de manière légitime – et une « pratique établie », ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

II. La déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014

11. La déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014 dispose qu'il y a lieu à révision de « *l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité* ».

12. Une question essentielle se pose : le préconstituant, dans cette déclaration, ouvre-t-il un article existant à révision en précisant d'emblée dans quel sens cet article peut être révisé – ce qui n'est pas le rôle du préconstituant – ou bien indique-t-il une matière devant faire l'objet d'un nouvel article ? En d'autres termes, sommes-nous dans la première ou la seconde des hypothèses que nous avons distinguées ci-dessus ?

13. Pour répondre à cette question, il convient d'analyser plus avant l'article 23 de la Constitution, précisément pour en définir l'objet. Cet article se subdivise en trois alinéas.

L'article 23, alinéa 1^{er}, dispose que le « *droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* » est garanti. L'objet de l'article 23 de la Constitution est ainsi

(1) Les coutumes ne peuvent avoir qu'une importance supplétive. Voir H. Dumont, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », in I. Hachez e.a., *Les sources du droit revisitées*. Vol. 1, Anthemis, 2012, 581-634i. En outre, bien que fréquentes, les « révisions implicites » ne forment pas pour autant un droit constitutionnel coutumier non écrit.

aangegeven : een ruim geformuleerd recht op een menswaardig leven.

Artikel 23, tweede lid, bepaalt vervolgens dat de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, ter bescherming van dat recht op een menswaardig leven, een aantal economische, sociale en culturele rechten waarborgt, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

Artikel 23, derde lid, bepaalt ten slotte welke rechten het « *recht op een menswaardig leven* », en de te waarborgen economische, sociale en culturele rechten « *inonderheid* », « *notamment* » omvatten. De rechten die voorkomen in de lijst moeten beschouwd worden als aspecten van het « *recht op een menswaardig leven* ». Die lijst is echter niet exhaustief. Dat blijkt uit de parlementaire voorbereiding (1) en wordt ook onderstreept in de rechtsleer (2). Het is het « *recht op een menswaardig leven* » dat het eigenlijke onderwerp uitmaakt van artikel 23 van de Grondwet. Dat recht is ruimer dan de lijst van rechten die in het derde lid is opgenomen (3).

14. In het licht van deze analyse van artikel 23 van de Grondwet is het duidelijk dat de preconstituante buiten het kader van artikel 195 van de Grondwet is getreden, door enerzijds artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren en anderzijds meteen aan te geven welk recht dat invulling geeft aan het recht op een menswaardig leven, de constituant kan toevoegen. De preconstituante kan artikel 23 van de Grondwet in zijn geheel voor herziening vatbaar verklaren. Ze kan ook de afzonderlijke leden voor herziening vatbaar verklaren. Wat de preconstituante echter niet kan, is artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaren en meteen aangeven in welke zin het moet worden herzien. Daartoe is de preconstituante niet bevoegd. Als de preconstituante artikel 23, inclusief het derde lid, met de lijst van rechten, voor herziening vatbaar verklaart, kan zij niet tegelijkertijd ook op een bindende wijze bepalen welke wijziging de constituant aan die lijst kan aanbrengen. Het komt aan de constituant toe om de lijst te wijzigen en nieuwe rechten toe te voegen.

(1) Zie hierover Verslag Arts-Nelis, stuk Senaat B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4°, 83-84.

(2) Zie bijvoorbeeld A. Alen, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer, 2000, I, p. 50, nr. 70 ; M. Stroobant, « De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W. », in M. Stroobants (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 70-71 ; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, Die Keure, 2001, p. 533, nr. 837.

(3) Rimanque merkt terecht op dat « het best mogelijk is dat dit grondwettelijk en uitdrukkelijk grondrecht, een autonome betekenis krijgt, onafhankelijk van de strikte context van de sociale grondrechten. » (K. Rimanque, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Intersentia, 2004, p. 69-70).

d’emblée précisé : un droit, formulé au sens large, à une vie conforme à la dignité humaine.

L’article 23, alinéa 2, dispose ensuite que pour protéger ce droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, la loi, le décret ou la règle visée à l’article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels.

L’article 23, alinéa 3, enfin, définit quels droits comprennent « notamment » le « *droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* » et les droits économiques, sociaux et culturels à garantir. Les droits figurant dans la liste doivent être considérés comme des aspects du « *droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* ». Cette liste n’est toutefois pas exhaustive, comme le prouvent les travaux parlementaires préparatoires (1) et le souligne également la doctrine (2). C’est le « *droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* » qui constitue le véritable objet de l’article 23 de la Constitution. Ce droit est plus large que la liste de droits figurant à l’alinéa 3 (3).

14. Cette analyse de l’article 23 de la Constitution montre clairement, selon nous, que le préconstituant est sorti du cadre de l’article 195 de la Constitution en ouvrant l’article 23 de la Constitution à révision, d’une part, et en indiquant d’emblée quel droit ressortissant au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine le constituant peut y ajouter, d’autre part. Le préconstituant peut ouvrir à révision l’article 23 de la Constitution dans son ensemble. Il peut aussi ouvrir à révision l’un ou l’autre des alinéas. En revanche, le préconstituant ne peut pas déclarer l’article 23 ouvert à révision en indiquant d’emblée dans quel sens celui-ci doit être révisé. Le préconstituant n’a pas ce pouvoir. Si le préconstituant déclare ouvert à révision l’article 23, y compris l’alinéa 3 contenant la liste des droits, il ne peut pas déterminer simultanément, de manière contraignante, quelles modifications le constituant pourra apporter à la liste en question. C’est au constituant qu’il revient de modifier la liste et d’y adjoindre de nouveaux droits. Ce pouvoir n’est soumis qu’à une seule restriction : l’objet

(1) Voir à ce sujet le rapport Arts-Nelis, doc. Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-2/4°, p. 83-84.

(2) Voir par exemple Alen, A., *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer, 2000, I, p. 50, n° 70 ; Stroobant, M., « De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W. », in Stroobants, M., (ed.), *Sociale grondrechten*, Anvers, Maklu, 1995, p. 70-71 ; Vande Lanotte, J., et Goedertier, G., *Overzicht Publiek Recht*, Die Keure, 2001, p. 533, n° 837.

(3) Rimanque fait remarquer à juste titre qu'il « est parfaitement possible que ce droit fondamental consacré par la Constitution prenne un sens autonome, indépendant du contexte strict des droits sociaux fondamentaux. » (Rimanque, K., *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Intersentia, 2004, p. 69-70).

Daarbij is er maar één grens, namelijk het onderwerp van artikel 23 moet worden geëerbiedigd. Slechts rechten die een nadere invulling zijn van het algemene « *recht op een menswaardig leven* » en die door de bevoegde wetgever nader dienen te worden bepaald, komen in aanmerking.

15. Anders oordelen zou betekenen dat de preconstituant voortdurend de actieradius van de constituant zou kunnen inperken. Zij zou dan bijvoorbeeld artikel 67 van de Grondwet over de samenstelling van de Senaat voor herziening vatbaar kunnen verklaren en meteen aangeven welk nieuw type van senatoren de constituant kan invoeren. Zij zou de artikelen 142 en 151 van de Grondwet over de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof respectievelijk de Hoge Raad van Justitie voor herziening vatbaar kunnen verklaren, en meteen op bindende wijze aangeven welke nieuwe bevoegdheid zou kunnen worden toegevoegd. Zij zou ook artikel 195 van de Grondwet over de procedure tot herziening van de Grondwet voor herziening vatbaar kunnen verklaren en meteen ook aangeven dat het alleen de bedoeling is een nieuwe bepaling over de meerderheid in elke taalgroep, toe te voegen. Dat alles zou strijdig zijn met artikel 195 van de Grondwet. De preconstituante kan de constituant niet in die mate binden.

16. *In casu* waarborgt artikel 23 van de Grondwet het algemene « *recht op menselijke waardigheid* » en bepaalt het verder een niet-exhaustieve lijst van sociale grondrechten. Door artikel 23 voor herziening vatbaar te verklaren, is het mogelijk om de lijst in het derde lid, aan te vullen. Het komt niet aan de preconstituante toe om limitatief te bepalen welke rechten bijkomend mogen worden ingevoegd. Door aan te geven dat de constituant slechts het recht op « *een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit* » kan toevoegen, poogt de preconstituante de constituant met handen en voeten te binden. Gelet op de aard van sociale grondrechten, waarvan de draagwijdte door de bevoegde wetgever wordt ingevuld, kan de constituant nog slechts beslissen om dat recht al dan niet te waarborgen en de precieze formulering van het recht te bepalen.

III. De voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet

17. Volgens de verklaring tot herziening van de Grondwet van 24 april 2014 kan de constituant artikel 23 van de Grondwet herzien « *om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit* ». Die nadere precisering door de preconstituante is volgens spreker juridisch niet bindend voor

de l’article 23 doit être respecté. Seuls les droits qui explicitent le « *droit général de mener une vie conforme à la dignité humaine* » et que le législateur compétent devra préciser, entrent en ligne de compte.

15. S’il n’en était pas ainsi, cela signifierait que le préconstituant peut en tout temps limiter le rayon d’action du constituant. Il pourrait, par exemple, ouvrir à révision l’article 67 de la Constitution sur la composition du Sénat et préciser d’emblée le type de nouveaux sénateurs que le constituant pourrait instaurer. Il pourrait ouvrir à révision l’article 142 de la Constitution sur la compétence de la Cour constitutionnelle et l’article 151 sur les compétences du Conseil supérieur de la Justice en précisant d’emblée, de manière contraignante, les compétences nouvelles pouvant y être ajoutées. Il pourrait également ouvrir à révision l’article 195 de la Constitution qui régit la procédure de révision de la Constitution en précisant d’emblée qu’il peut uniquement s’agir d’insérer une nouvelle disposition relative à la majorité dans chaque groupe linguistique. Tout cela serait contraire à l’article 195 de la Constitution. Le préconstituant ne saurait obliger de la sorte le constituant.

16. En l’espèce, l’article 23 de la Constitution garantit le « *droit général de mener une vie conforme à la dignité humaine* » et dresse en outre une liste non exhaustive de droits fondamentaux d’ordre social. L’ouverture de l’article 23 à révision permet de compléter la liste qui figure à l’alinéa 3. Il n’appartient pas au préconstituant de déterminer de manière restrictive quels droits il est permis d’ajouter. En indiquant que le constituant ne peut ajouter que le droit à un « *service universel en matière de poste, de communication et de mobilité* », le préconstituant tente de rogner les ailes au constituant. Étant donné la nature des droits sociaux fondamentaux, dont la portée est déterminée par le législateur compétent, la seule décision que peut encore prendre le constituant est de garantir ou non ce droit et de se prononcer sur la formulation précise du droit.

III. Les propositions de déclaration de révision de l’article 23 de la Constitution

17. La déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014 dispose qu’il y a lieu à révision de l’article 23 de la Constitution, « *en vue d’y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité* ». L’orateur estime que cette précision apportée par le préconstituant n’est pas juridiquement contraignante

de constituant. Dat impliceert dat deze er uiteraard wel – om opportunitetsredenen – rekening mee kan houden, maar er niet toe verplicht is. De constituant kan, aldus spreker, dus ook andere rechten toevoegen, op voorwaarde dat ze binnen het onderwerp van artikel 23 van de Grondwet blijven. Dat impliceert dat het moet gaan om rechten die als een toepassing van het « *recht op menselijke waardigheid* » (artikel 23, eerste lid) kunnen worden beschouwd en dat het moet gaan om sociale, economische en culturele rechten waarvan de wetgever, de decreetgever en de ordonnantiegever de draagwijdte moeten bepalen (artikel 23, tweede lid).

18. De voorstellen over het recht op water en op energie (voorstellen van de heer Anciaux (1)) en over het recht op water (voorstel van de heer Mahoux (2)) behoren ongetwijfeld tot het onderwerp van artikel 23 van de Grondwet.

Dat geldt ook voor het recht op toegang tot het internet (voorstel van mevrouw Taelman en de heer De Gucht (3) en voorstel van de dames Zrihen en Jamoulle (4)). Dit recht valt zelfs binnen de precisering die de preconstituant zelf aanbracht (recht op universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit).

Bij het voorstel over het recht op ondernemen (voorstel van mevrouw Taelman (5)) heeft spreker enige twijfel. Dit voorstel – dat blijkt uit de toelichting – heeft betrekking op een grondrecht van de eerste generatie. Het gaat om een vrijheidsrecht, een afweerrech, een recht dat een onthoudingsverplichting voor de overheid inhoudt. Artikel 23 daarentegen heeft in beginsel betrekking op rechten van de tweede generatie, op vorderingsrechten, op rechten die prestatieverplichtingen inhouden. Als men in artikel 23, derde lid, 6°, het recht op ondernemen zou opnemen, wat zou dan artikel 23, tweede lid, betekenen voor dat recht ? Wat zou het betekenen dat de wetgever « *de voorwaarden voor de uitoefening van het recht* » bepaalt ? Omdat het om een vrijheidsrecht gaat, dient de wetgever eerder de grenzen aan die vrijheid te bepalen, dan de « *voorwaarden voor de uitoefening ervan.* » Daartegen kan men echter inbrengen dat artikel 23, derde lid, 1°, nu reeds een vrijheidsrecht waarborgt, met name « *de vrije keuze van beroepsarbeid.* » Eigenlijk zou je kunnen zeggen dat ook die vrijheid niet in dat lijstje thuisthooft. Maar het staat er wel in en het behoort dus tot het onderwerp van artikel 23 van de Grondwet, en in die zin zou ook het recht op ondernemen kunnen

pour le constituant. Elle sous-entend que le constituant peut évidemment – pour des raisons d’opportunité – en tenir compte mais qu’il n’en a pas l’obligation. Selon l’orateur, le constituant peut donc également ajouter d’autres droits, à condition de rester fidèle à l’objet de l’article 23 de la Constitution. Cela implique qu’il doit s’agir de droits pouvant être considérés comme un aspect du « *droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* » (article 23, alinéa 1^{er}) et qu’il doit s’agir de droits sociaux, économiques et culturels dont la portée doit être définie par le législateur, le législateur décrétal et le législateur régional bruxellois (article 23, alinéa 2).

18. Les propositions relatives au droit à l’eau et à l’énergie (propositions de M. Anciaux (1)) et au droit à l’eau (proposition de M. Mahoux (2)) entrent indubitablement dans l’objet de l’article 23 de la Constitution.

Il en est de même du droit d’accéder à l’internet (proposition de Mmes Zrihen et Jamoulle (3) et proposition de Mme Taelman et M. De Gucht (4)). Ce droit s’accorde même avec la précision apportée par le préconstituant lui-même (droit à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité).

La proposition relative au droit d’entreprendre (proposition de Mme Taelman (5)) laisse l’orateur plus perplexe. Cette proposition – les développements l’indiquent – porte sur un droit fondamental de la première génération. Il s’agit d’une liberté, d’un droit de se défendre, d’un droit impliquant une obligation d’abstention de la part de l’autorité publique. En revanche, l’article 23 porte en principe sur des droits de la deuxième génération, des droits d’action, des droits impliquant des obligations de prestation. Si l’on inscrivait le droit d’entreprendre à l’article 23, alinéa 3, 6°, quelle signification l’article 23, alinéa 2, aurait-il alors pour ce droit ? Quel sens cela aurait-il pour le législateur de déterminer « *les conditions de l’exercice du droit* » ? Dès lors qu’il s’agit d’une liberté, le législateur doit fixer les limites de cette liberté plutôt que déterminer « *les conditions de son exercice* ». On peut toutefois objecter que l’article 23, alinéa 3, 1°, garantit déjà une liberté, notamment « *le libre choix d’une activité professionnelle* ». On pourrait dire en fait que cette liberté n’a pas davantage sa place dans cette liste. Elle y figure pourtant et rentre donc dans l’objet de l’article 23 de la Constitution ; en ce sens, le droit d’entreprendre pourrait lui aussi être considéré comme

(1) Stuk Senaat, nr. 6-15/1 en stuk Senaat, nr. 6-122/1.

(2) Stuk Senaat, nr. 6-36/1.

(3) Stuk Senaat, nr. 6-7/1.

(4) Stuk Senaat, nr. 6-43/1.

(5) Stuk Senaat, nr. 6-8/1.

(1) Doc. Sénat, n° 6-15/1 et doc. Sénat, n° 6-122/1.

(2) Doc. Sénat, n° 6-36/1.

(3) Doc. Sénat, n° 6-43/1.

(4) Doc. Sénat, n° 6-7/1.

(5) Doc. Sénat, n° 6-8/1.

beschouwd worden als een « sociaal grondrecht » dat invulling geeft aan het recht op een menswaardig leven.

Het voorstel over « het recht op een universele basisserviceverlening inzake post, telecommunicatie en mobiliteit » (voorstel van de heer Anciaux c.s (1)) valt ongetwijfeld binnen de verklaring tot herziening van de Grondwet. Het wordt er trouwens explicet in vermeld.

Besluiten

19. Enkele jaren geleden heeft de Commissie van Venetië de procedures tot herziening van de Grondwet in de landen van de Raad van Europa onderzocht en het is toen gebleken dat wij in België een van de zwaarste procedures hebben. Het is een procedure in drie fasen : verklaring tot herziening van de Grondwet, verkiezingen en de herziening van de Grondwet. Een van de problemen is dat er na de verkiezingen – soms met veel moeite – een akkoord wordt bereikt over een grondwetsherziening, maar dat dan blijkt dat de desbetreffende artikelen van de Grondwet niet voor herziening vatbaar zijn verklaard. Het gevolg is dan vaak dat men een beroep doet op impliciete herzieningen van de Grondwet, wat eigenlijk niet kan. Dat probleem verergert nog wanneer de constituant niet alleen gebonden is door de lijst van voor herziening vatbare artikelen, maar ook door de aanwijzingen die de preconstituant heeft gegeven over de wijze waarop die artikelen moeten worden herzien. Om onze procedure nog niet moeilijker te maken dan ze al is, pleit professor Velaers ervoor zich strikter te houden aan de taakverdeling tussen preconstituant en constituant, zoals die in artikel 195 van de Grondwet besloten ligt : de preconstituant bepaalt slechts het onderwerp van de herziening, door het artikel aan te wijzen dat voor herziening vatbaar is, maar mag zich niet op een bindende wijze uitspreken over de herziening zelf.

Vraag over mogelijke herzieningsprocedure

Persoonlijk is professor Velaers er niet zo van overtuigd dat de driefasige procedure dient te worden afgeschaft. Hij blijft vinden dat deze procedure niet alleen nadelen, maar ook niet onaanzienlijke voordelen heeft. Een grondwet moet op duurzaamheid zijn gericht en ze moet sterk democratisch gelegitimeerd zijn. De huidige procedure houdt ter zake twee belangrijke waarborgen in. Ze zorgt ervoor dat twee parlementen – de preconstituant en de constituant – bij de herziening worden betrokken. De verkiezingen tussen beide, maken ook enige democratische terugkoppeling naar de bevolking mogelijk. De stelling dat dit theorie is en dat in de praktijk, de kiesstrijd zelden of nooit op de

un « droit social fondamental » qui explicite le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

La proposition relative au « droit à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité » (proposition de M. Anciaux et consorts (1)) s'inscrit indubitablement dans la déclaration de révision de la Constitution. Cela y est d'ailleurs mentionné explicitement.

Conclusions

19. Il y a quelques années, la Commission de Venise a examiné les procédures de révision de la Constitution dans les pays du Conseil de l'Europe et a constaté que la procédure belge était l'une des plus lourdes de toutes. Elle comporte trois phases : d'abord, il y a la déclaration de révision de la Constitution, puis les élections et enfin, la révision de la Constitution proprement dite. Un des problèmes qui se posent en l'espèce est le fait qu'à la suite des élections, un accord est conclu – non sans mal, parfois – sur une révision de la Constitution, mais qu'il apparaît a posteriori que les articles concernés n'ont pas été déclarés ouverts à révision. Il n'est pas rare alors que l'on procède à des révisions implicites de la Constitution, ce qui n'est, en fait, pas admissible. Et ce problème s'aggrave encore lorsque le constituant est lié non seulement par la liste des articles soumis à révision, mais aussi par les indications que le préconstituant a données sur la manière dont la révision de ces articles doit être effectuée. Pour ne pas ajouter à la complexité de cette procédure, il conviendrait, selon le professeur Velaers, de respecter plus rigoureusement le partage des tâches entre le préconstituant et le constituant, tel qu'il est défini à l'article 195 de la Constitution : le préconstituant se borne à déterminer l'objet de la révision, en désignant l'article soumis à révision, sans se prononcer d'une manière contraignante sur la révision elle-même.

La procédure de révision en question

Personnellement, le professeur Velaers n'est pas vraiment convaincu de la nécessité de supprimer la procédure en trois phases. Si elle a des inconvénients, cette procédure a aussi des avantages non négligeables. Toute Constitution doit s'inscrire dans la durée et doit, pour être légitimée, avoir une solide assise démocratique. Et, de ce point de vue, la procédure actuelle offre deux garanties majeures. Elle fait en sorte que deux parlements – le préconstituant et le constituant – soient impliqués dans la révision. En outre, les élections qui mettent ces deux assemblées aux prises contribuent à conforter la démocratie par le biais d'un « retour d'informations » vers la population. L'idée selon laquelle c'est

(1) Stuk Senaat, nr. 6-123/1.

(1) Doc. Sénat, n° 6-123/1.

grondwetsherziening betrekking heeft, klopt in grote mate, maar niet helemaal. De stelling klopt voor zover een herziening voorligt waar de bevolking zich nauwelijks bij betrokken voelt. Ze klopt volgens spreker niet als er thema's voorliggen die de bevolking wel kunnen beroeren. Als men de artikelen van de Grondwet voor herziening vatbaar zou verklaren om het mogelijk te maken de Federale Staat om te vormen tot een confederatie van staten, om de monarchie af te schaffen of de vrijheid van onderwijs op te heffen, dan is spreker ervan overtuigd dat deze thema's in de kiesstrijd wel aan bod zouden komen. Artikel 195 van de Grondwet kan dan wel degelijk een democratische meerwaarde bieden.

Uiteraard heeft artikel 195 van de Grondwet ook wel nadelen. Het belangrijkste lijkt de heer Velaers te zijn dat al herhaaldelijk is gebleken dat de verklaring tot herziening van de Grondwet, opgesteld voor de verkiezingen, vaak niet volstaat om het politiek akkoord, gesloten na de verkiezingen, in grondwetteksten om te zetten.

Dat nadeel kan ten dele worden weggewerkt wanneer de preconstituante zich strikter zou houden aan haar taak om alleen artikelen voor herziening vatbaar te verklaren en niet te pogen de constituant voor te schrijven op welke wijze die artikelen mogen worden herzien.

Een bijzondere regeling dringt zich volgens spreker wel op ten aanzien van internationale verdragen die strijdig zijn met de Grondwet. Vaak is het immers niet mogelijk om de Grondwet dan tijdig te herzien. Hier zou men zich kunnen inspireren op artikel 91, derde lid, van de Nederlandse Grondwet dat bepaalt : « *Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de Kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.* » (1).

Ten slotte kan men misschien ook inspiratie putten uit de overgangsbepaling die met het oog op de implementatie van de zesde Staatshervorming aan artikel 195 van de Grondwet werd toegevoegd bij de herziening van dat artikel van 29 maart 2012 (2). Alles wel beschouwd, komt die procedure erop neer dat het nog steeds de preconstituant is die de herziening van de Grondwet mogelijk

de la théorie et que dans la pratique, le débat électoral ne porte que rarement, voire jamais, sur la révision de la Constitution n'est vraie qu'en partie. Elle est vraie s'il y a un projet de révision pour lequel la population ne se sent pas concernée ou très peu, mais elle est fausse, selon l'orateur, si les thèmes abordés dans le cadre de la révision sont susceptibles d'intéresser la population. Si des articles de la Constitution devaient être ouverts à révision afin de permettre à l'État fédéral de former une confédération d'États, afin d'abolir la monarchie ou de supprimer la liberté d'enseignement, l'orateur ne doute pas que ce « programme de révision » serait abordé dans le cadre de la campagne électorale. L'article 195 de la Constitution pourrait alors bel et bien offrir une plus-value démocratique.

Il va sans dire que l'article 195 de la Constitution a aussi des inconvénients, dont le plus important, selon M. Velaers, tient au fait qu'il est déjà arrivé à de multiples reprises que la déclaration de révision de la Constitution, rédigée avant les élections, ne soit pas une base suffisante pour transposer l'accord politique, conclu après les élections, en textes constitutionnels.

Cet inconvénient pourrait être supprimé en partie si le préconstituant se contentait d'accomplir la tâche qui lui est propre – qui est de déclarer des articles ouverts à révision – et ne cherchait pas à imposer au constituant sa vision quant à la manière dont la révision de ces articles doit être effectuée.

Selon l'orateur, il faudrait prévoir une réglementation particulière en ce qui concerne les traités internationaux qui sont contraires à la Constitution. En effet, il s'avère souvent impossible de procéder en temps opportun à une révision de la Constitution. On pourrait s'inspirer à cet effet de l'article 91, alinéa 3, de la Constitution néerlandaise qui énonce : « *Si un traité contient des dispositions qui dérogent à la Constitution ou nécessitent d'y déroger dans cette mesure, les Chambres ne peuvent marquer leur assentiment qu'à une majorité de deux tiers au moins des suffrages exprimés.* » (traduction) (1).

Enfin, on pourrait peut-être s'inspirer aussi de la disposition transitoire qui a été ajoutée, dans le cadre de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État, à l'article 195 de la Constitution lors de la révision de cet article du 29 mars 2012 (2). Si l'on examine attentivement cette procédure, on constate que c'est encore et toujours le préconstituant qui ouvre la voie à la révision

(1) Zie J. Velaers, « De procedure tot herziening van de Grondwet herzien ? », in F. Delpérée, *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, 2003, p. 81.

(2) Zie *Belgisch Staatsblad*, 6 april 2012, Ed. 2.

(1) Voir J. Velaers, « De procedure tot herziening van de Grondwet herzien ? », in F. Delpérée, *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, 2003, p. 81.

(2) Voir *Moniteur belge*, 6 avril 2012, Éd. 2.

maakt, zonder dat deze echter precies aangeeft welke artikelen voor herziening vatbaar zullen zijn. Dat laatste werd bereikt door ook artikel 195 van de Grondwet in de herzieningsverklaring op te nemen. Vervolgens impliceerde die procedure dat de constituant in twee stemmingen (1), telkens met een dubbele tweederde meerderheid, eerst het herzieningsprogramma bepaalde en vervolgens tot herziening overging. De procedure bleef dus driefasig, maar de in het verleden vaak als te rigide ervaren gebondenheid van de constituant aan de herzieningsverklaring van de preconstituant was er niet meer, maar was vervangen door een soort van dubbele lezing met twee stemmingen in de constituant zelf.

2. Prof. dr. Verdussen, gewoon hoogleraar aan de UCL

Tijdens de maanden september en oktober 2014 werden in de Senaat verschillende voorstellen tot herziening van de Grondwet ingediend, die elk tot doel hadden in artikel 23 van de Grondwet een nieuw grondrecht in te voegen : recht « *op energie en water* », recht « *op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit* », recht « *op toegang tot het internet* », vrijheid « *van handel en rijverheid* ». Voor elk van deze voorstellen is het weer de vraag of zij binnen de perken blijven van de verklaring tot herziening van 28 april 2014, in het bijzonder de bepaling die artikel 23 van de Grondwet wil herzien « *om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake, post, communicatie en mobiliteit* ».

*
* * *

Twee voorafgaande opmerkingen

a. Elke Grondwet is bedoeld om een kader van normen en waarden te scheppen voor de Staat en zijn bevolking. Een Grondwet is dus de weerslag van een fundamentele maatschappelijke consensus. Zij belichaamt de diepe en relevante strekkingen van een maatschappij die evolueert met de tijd. Elke evolutie in de politieke vertegenwoordiging van deze diepe en relevante strekkingen rechtvaardigt dan ook een herziening van de Grondwet. In dit opzicht zijn de bovenvermelde

(1) Eerst is er de stemming met een tweederde meerderheid over de overgangsbepaling waarin reeds wordt aangegeven welke nieuwe artikelen kunnen worden ingevoerd en vervolgens is er een tweede stemming met een tweederde meerderheid, waarbij het nieuwe artikel wordt ingevoerd.

de la Constitution mais qu'il ne lui incombe pas de préciser les articles qui seront soumis à révision. Pour ce faire, on a inscrit aussi l'article 195 de la Constitution dans la déclaration de révision. En outre, cette procédure impliquait que le constituant commençait par déterminer, chaque fois à une double majorité des deux tiers (1), le programme de révision, avant de procéder à la révision proprement dite. La procédure comportait donc toujours trois phases, mais la différence était que, contrairement à ce qui était souvent le cas par le passé, le constituant n'était plus pieds et poings liés par la déclaration de révision de la Constitution établie par le préconstituant, mais qu'il y avait en lieu et place une procédure de double lecture avec deux votes au sein de l'assemblée constituante elle-même.

2. M. Marc Verdussen, professeur ordinaire à l'UCL

Durant les mois de septembre et octobre 2014, plusieurs propositions de révision de la Constitution ont été déposées sur le bureau du Sénat, dont chacune vise à insérer à l'article 23 de la Constitution un droit fondamental nouveau : droit « *à l'eau et à l'énergie* », droit « *à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité* », droit « *d'accéder à l'internet* » (ou droit « *à l'accès à l'outil internet* »), liberté « *de commerce et d'industrie* ». Pour chacune d'elles, la question se pose à nouveau de savoir si elles s'inscrivent dans les limites de la déclaration de révision du 28 avril 2014, et en particulier de la disposition selon laquelle il y a lieu à révision de « *l'article 23 de la Constitution en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité* ».

*
* * *

Deux remarques préalables

a. La vocation de toute Constitution est d'inscrire un État et sa population dans un horizon de normes et de valeurs. Une Constitution reflète donc un consensus social fondamental. Elle incarne les tendances profondes et significatives d'une société qui se vit dans la durée. Par conséquent, toute évolution dans la représentation politique de ces tendances profondes et significatives justifie une révision de la Constitution. À cet égard, les propositions visées ci-dessus sont évidemment

(1) En premier lieu, il y a le vote à une majorité des deux tiers sur la disposition transitoire qui indique déjà quels sont les nouveaux articles qui pourront être introduits et ensuite, il y a un second vote à une majorité des deux tiers par lequel le nouvel article est introduit.

voorstellen natuurlijk belangwekkend, omdat zij tekenen zijn van een aantal maatschappelijke veranderingen die de grondwetgever niet kan negeren.

Bovendien zijn de bewoordingen die de Grondwetgever in 1831 aan titel II van de Grondwet heeft gegeven, niet meer van deze tijd. In vergelijking met sommige Europese grondwetten van na 1945 (Duitsland, Italië, Spanje, Portugal, enz.), maar ook met bijvoorbeeld het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, stelt men vast dat deze teksten duidelijker en moderne lijsten van grondrechten vastleggen. Bijgevolg kan elk goed voorstel om titel II van de Grondwet aan te vullen rekenen op positieve reacties van al wie nog gelooft in de idee dat een lijst van grondrechten voor de Staat een manier is om de fundamentele waarden aan te geven waarop hij de rechtsorde en de politieke maatschappij wil vestigen.

Dit neemt niet weg dat iedere invoeging van een nieuw grondrecht moet geschieden binnen de strikte voorwaarden en regels die de Grondwet heeft bepaald.

b. De procedure voor een grondwetsherziening als bepaald in artikel 195 van de Grondwet is helemaal niet meer aangepast aan de evolutie van de Belgische maatschappij. Het is paradoxaal dat de politieke macht afkerig lijkt te staan tegenover een hervorming ervan, terwijl hij geregeld moet vaststellen dat er een groot probleem is met deze procedure : de onvermijdelijke kloof tussen grondwettelijke verwachtingen vóór de verkiezingen en de grondwettelijke prioriteiten na de verkiezingen. Dit probleem is niet nieuw. Het heeft in het verleden al geleid tot betreurenswaardige ontsporingen. Het heeft ook geleid tot de ingreep van 29 maart 2012, waarbij de grondwetgever in artikel 195 een overgangsbepaling heeft ingevoegd, enkel en alleen om bepalingen te kunnen herzien die niet in de verklaring tot grondwetsherziening van 7 mei 2010 waren opgenomen (1).

Dit neemt niet weg dat men het paard niet achter de wagen mag spannen : de politieke overheid moet zich bezinnen over een herziening van artikel 195, maar zolang dit artikel van kracht blijft moet het nauwgezet worden nageleefd, precies omdat België een grondwettelijke rechtsstaat is.

interpellantes, car elles sont les indices d'un certain nombre de transformations sociales que le constituant ne peut ignorer.

De surcroît, dans la rédaction que lui a donnée le Constituant de 1831, le titre II de la Constitution est devenu très largement inadapté. Lorsqu'on le compare avec certaines Constitutions européennes adoptées après 1945 (Allemagne, Italie, Espagne, Portugal, etc.), mais aussi par exemple avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, on doit bien constater que ces textes offrent des catalogues de droits fondamentaux plus précis et plus contemporains. Par conséquent, toute proposition intelligente qui vise à enrichir le titre II de la Constitution est de nature à susciter l'enthousiasme de celles et ceux qui croient encore à cette idée qu'un catalogue constitutionnel de droits fondamentaux est une manière pour l'État d'afficher les valeurs cardinales sur lesquelles il entend fonder l'ordre juridique et la société politique.

Pour autant, toute insertion d'un droit fondamental nouveau doit être réalisée dans le strict respect des conditions et des modalités définies par la Constitution.

b. La procédure de révision constitutionnelle organisée par l'article 195 de la Constitution est devenue largement inadaptée à l'évolution de la société belge. Ce qui est paradoxalement, c'est que le pouvoir politique semble réchigner à s'engager dans une telle réforme alors que, régulièrement, il est bien forcé de constater que cette procédure se heurte à une difficulté majeure : l'inévitable décalage entre les prévisions constitutionnelles faites avant les élections et les priorités constitutionnelles définies après les élections. Cette difficulté n'est pas nouvelle. Elle a déjà conduit à de regrettables dérapages dans le passé. Elle a conduit aussi à l'épisode du 29 mars 2012 qui a vu le constituant insérer sous l'article 195 une disposition transitoire à la seule fin de permettre la révision de dispositions ne figurant pas dans la déclaration de révision du 7 mai 2010 (1).

Pour autant, il ne faut pas faire les choses à l'envers : il est nécessaire que le pouvoir politique entreprenne une réflexion sur l'article 195 de la Constitution, mais, tant que l'article 195 n'est pas révisé, il doit être scrupuleusement respecté, et ce parce que la Belgique est un État de droit constitutionnel.

(1) Zie M. Verdussen, « Réviser la Constitution à tout prix ? », *La Libre Belgique*, 11-12 februari 2012, blz. 60-61.

(1) Voy. M. Verdussen, « Réviser la Constitution à tout prix ? », *La Libre Belgique*, 11-12 février 2012, p. 60-61.

Een aantal antwoorden

Artikel 195 van de Grondwet stelt een regel vast. Deze regel gaat gepaard met een nuancinging.

Wat is de regel ? Zowel de tekst van artikel 195, de unanieme rechtsleer en overeenstemmende praktijken bepalen dat de grondwetgevende macht gebonden is aan de lijst van bepalingen die voor herziening vatbaar verklaard zijn, maar niet aan de motieven die geleid hebben tot het toevoegen van een bepaling in de lijst. Op het ogenblik van de herziening en binnen de kijftijnen van de verklaring beschikt de wetgever dus over een totale autonomie. Wanneer de federale wetgevende macht – ook wel de « preconstituante » genoemd – verklaart « *dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst* », hoeft zij bijgevolg slechts een lijst van grondwettelijke bepalingen op te stellen, zonder aan te geven in welke zin de bepalingen op deze lijst later gewijzigd kunnen worden door de grondwetgevende macht. In het geval dat de federale wetgevende macht de grondwetgevende macht zou proberen te binden door de zin van de grondwetsherziening aan te geven, is de grondwetgevende macht dus geenszins verplicht om de herziening in dezelfde zin uit te voeren. Het maakt weinig uit of deze zin tot uiting komt in de tekst zelf van de verklaring of in de parlementaire voorbereiding ervan, of nog in het politieke akkoord dat geleid heeft tot de aanneming van de verklaring.

Dit is allemaal zeer duidelijk wanneer men weet dat artikel 195 van de Grondwet het werk dat verbonden is aan een herziening van de Grondwet verdeelt tussen de federale wetgevende macht en de afgeleide grondwetgevende macht. Formeel wordt de verklaring tot herziening van de Grondwet goedgekeurd door de federale wetgevende macht en wordt de Grondwet herzien door de afgeleide grondwetgevende macht. Uiteraard zijn beide machten samengesteld uit dezelfde instellingen (Kamer van volksvertegenwoordigers, Senaat, Koning), maar ze handelen met verschillende bevoegdheden en zijn ook aan andere quorums en meerderheden onderworpen. Zij zijn daarenboven niet noodzakelijkerwijze samengesteld uit dezelfde personen, aangezien tussen de twee gebeurtenissen – de verklaring tot herziening en de herziening – de mandaten opnieuw worden toegewezen.

Deze regel wordt enigszins genuanceerd. Wanneer de federale wetgevende macht de Constituante de mogelijkheid wil laten, niet om een grondwetsbepaling te wijzigen maar om een nieuwe grondwetsbepaling in

Eléments de réponse

Une règle se dégage de l'article 195 de la Constitution. Cette règle est assortie d'un tempérament.

Quelle est la règle ? Il ressort à la fois du texte de l'article 195, d'une doctrine unanime et de pratiques concordantes que le pouvoir constituant est lié par la liste des dispositions soumises à révision, mais qu'il n'est pas tenu de se conformer aux intentions qui ont conduit à l'insertion de telle ou telle disposition dans cette liste, de telle sorte qu'au moment de réviser et dans le cadre tracé par la déclaration, il jouit d'une autonomie totale. En clair, lorsque, conformément au premier alinéa de l'article 195, le pouvoir législatif fédéral – appelé parfois « préconstituant » – déclare « *qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne* », il lui incombe uniquement d'arrêter une liste de dispositions constitutionnelles, sans indiquer dans quel sens les dispositions figurant dans cette liste pourront être modifiées par le pouvoir constituant. En conséquence, lorsqu'il advient que le pouvoir législatif fédéral cherche à lier le pouvoir constituant, en cherchant à orienter la révision constitutionnelle, le sens qu'il entend donner à cette révision ne lie en aucune manière le pouvoir constituant. Il importe peu que ce sens figure dans le texte même de la déclaration ou se dégage des travaux préparatoires à celle-ci, voire de l'accord politique qui a présidé à son adoption.

Tout ceci se comprend aisément si l'on veut bien se rappeler que l'article 195 de la Constitution repose sur une division du travail de révision constitutionnelle entre le pouvoir législatif fédéral et le pouvoir constituant dérivé : formellement, la déclaration de révision constitutionnelle est adoptée par le premier et la Constitution est révisée par le second. Certes, ce sont les mêmes organes qui composent ces deux pouvoirs (Chambre des représentants, Sénat et Roi), mais, d'une part, ces organes agissent avec des qualités différentes et, d'autre part, ils sont soumis à des quorums et des majorités différentes. Ajoutons qu'ils ne sont pas nécessairement composés des mêmes personnes puisque qu'entre les deux actes – la déclaration de révision et la révision – les mandats sont remis en jeu.

Cette règle connaît un tempérament : lorsque le pouvoir législatif fédéral entend ouvrir au pouvoir constituant la possibilité, non pas de modifier une disposition constitutionnelle existante, mais d'insérer une

te voegen, dient zij, al was het maar beknopt (1) , het voorwerp van de nieuwe bepaling te verduidelijken. Dat spreekt vanzelf. Deze nuancing wordt niet explicet vermeld in artikel 195 van de Grondwet, dat geen formele verwijzing bevat naar het invoegen van nieuwe artikelen. Het heeft echter te maken met elementair gezond verstand.

Deze nuancing roept bij spreker vier bedenkingen op.

1. Wanneer het de bedoeling is om een nieuwe bepaling in te voegen, moet de federale wetgevende macht het voorwerp van die bepaling verduidelijken, maar zeker niet de inhoud ervan. Juristen weten heel goed dat er een verschil is tussen het voorwerp van een regel en de inhoud ervan (2).

Wanneer het meer bepaald gaat om het invoegen van een nieuw grondrecht, dient in elk geval het voorwerp van dat recht te worden verduidelijkt. Het is het één of het ander. Oftwel schept men de mogelijkheid om verschillende rechten in te voegen en dan moeten die omschreven worden. Zo overweegt de verklaring tot herziening van de grondwet van 28 april 2014 de « *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* ». Oftwel wil men een welbepaald recht invoegen en dan is het ook aangewezen dit te verduidelijken, niet door te verwijzen naar een bestaande tekst maar door het voorwerp te omschrijven. Op voorwaarde dat dit beperkt blijft tot een omschrijving van het voorwerp, begeeft de federale wetgevende macht zich absoluut niet op het terrein van het recht van de constituant om later de precieze inhoud van dit recht te bepalen. Om slechts één voorbeeld te geven : er werd in de verklaring tot herziening van de grondwet van 18 oktober 1991 overwogen om een « *artikel 24ter in te voegen betreffende de openbaarheid van bestuur, de motivering van bestuurshandelingen, en de ombudsman* », maar in 1994 heeft de grondwetgever verkozen zich te beperken tot het recht van eenieder op passieve openbaarheid. Er is dus geen bevestiging in de wet gekomen wat het recht op actieve openbaarheid

(1) M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, Limal, Anthemis, 2014, blz. 91.

(2) Er is bijvoorbeeld, overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof een nieuwe termijn van zes maanden geopend voor het instellen van een beroep tegen een norm die hetzelfde doel heeft als een norm die reeds door een andere wetgever is vastgesteld en waarvan de vernietiging werd gevraagd (1^o) of werd uitgesproken (2^o) door het Hof. Voor het Grondwettelijk Hof is het niet vereist dat de bepalingen een identieke inhoud hebben terwijl hun onderwerp wel hetzelfde is (arrest nr. 15/90 van 5 april 1990, B.4).

disposition constitutionnelle nouvelle, il s'impose de donner des précisions – fût-ce « sommairement » (1) – sur l'objet de cette disposition nouvelle. C'est l'évidence même. Ce tempérament n'est pas expressément formulé par l'article 195 de la Constitution, qui n'envisage pas formellement l'insertion de dispositions nouvelles, mais relève du bon sens le plus élémentaire.

Ce tempérament appelle de la part de l'orateur quatre observations.

1. Lorsqu'il s'agit d'insérer une disposition nouvelle, le pouvoir législatif fédéral doit donner des précisions sur l'objet de la disposition à insérer, mais certainement pas sur son contenu. La distinction entre l'objet d'une norme et le contenu d'une norme est une distinction bien connue des juristes (2).

S'agissant plus particulièrement de l'insertion d'un nouveau droit fondamental, il est impossible de l'envisager sans préciser l'objet de ce droit. De deux choses l'une. Soit il s'agit d'ouvrir la possibilité d'insérer plusieurs droits et il faut les cerner. C'est ainsi que la déclaration de révision constitutionnelle du 28 avril 2014 envisage la « *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* ». Soit il s'agit d'insérer un droit bien déterminé et il convient là aussi de le cerner, non plus cette fois par référence à un texte existant, mais par la détermination de son objet. Ce faisant, et à condition qu'il se limite à définir l'objet, le pouvoir législatif fédéral n'empiète en aucune manière sur le droit du pouvoir constituant de déterminer ultérieurement le contenu exact de ce droit. Ainsi, pour se limiter à un seul exemple, l'insertion d' « *un article 24ter relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration, et au médiateur* » a été envisagée par la déclaration de révision constitutionnelle du 18 octobre 1991, mais, en 1994, le pouvoir constituant a préféré se limiter à consacrer le droit de chacun à la publicité passive, renonçant par là à consacrer le droit à la publicité active et le droit à la motivation des actes administratifs : « *Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie,*

(1) M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, Limal, Anthemis, 2014, p. 91.

(2) Par exemple, en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un nouveau délai de six mois est ouvert pour introduire un recours contre une norme législative qui a le même objet qu'une norme qui a été adoptée par un autre législateur et dont l'annulation est demandée (1^o) ou a été prononcée (2^o) par la Cour. Selon la Cour constitutionnelle, pour que deux normes aient le même *objet*, il n'est pas requis que leur *contenu* soit identique (arrêt n° 15/90 du 5 avril 1990, B.4).

en het recht op motivering van bestuurshandelingen betreft : « *Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.* » (artikel 24ter, voortaan artikel 32 van de Grondwet).

Het verschil tussen het voorwerp van een fundamenteel recht en de inhoud zelf van dat recht is essentieel. De constituant is gebonden aan de federale wetgevende macht met betrekking tot het voorwerp van het fundamentele recht dat men overweegt om in te voegen, maar dezelfde constituant is ook vrij om de inhoud van dit fundamentele recht te bepalen. Om te weten of de federale wetgevende macht zich wel heeft beperkt tot het vastleggen van het voorwerp zonder de inhoud te bepalen, volstaat het de vraag te stellen of de constituant nog voldoende marge heeft om te manœuvreren.

Laten wij het voorbeeld van de toegang tot het internet nemen. Dit kan redelijkerwijze worden beschouwd als het recht op een universele vorm van dienstverlening op het vlak van de communicatie. De constituant moet wel veel knopen doorhakken. Heeft de burger recht op gratis toegang tot het internet ? Indien ja, komt dat dan neer op het recht om thuis over gratis internet te beschikken ? Of volstaat het dat er collectieve toegangspunten voor het internet beschikbaar zijn ? In beide gevallen is er een resultaatsverbintenis : de toegang dient gratis te zijn. Toch kan de constituant ervoor kiezen om de overheid een middelenverbintenis op te leggen. De overheid wordt dan verplicht om initiatieven te nemen die de toegang zoveel mogelijk bevorderen. Maar wie is er in dat laatste geval verantwoordelijk voor die verbintenis ? De federale wetgever of alle wetgevers, elk binnen de grenzen van zijn bevoegdheid ? In algemener zin : is het recht op toegang tot het internet absoluut, of zijn er beperkingen mogelijk ? Indien ja, wie is er bevoegd om die beperkingen te bepalen ? De federale wetgever of alle wetgevers, elk binnen de grenzen van zijn bevoegdheid ? Andere vraag : is het recht om toegang te hebben tot internet verbonden met het recht voor de burger om zijn persoonlijke gegevens te controleren en eventueel te corrigeren ? De antwoorden op al deze vragen hangen rechtstreeks af van de manier waarop het concept van « recht op toegang tot het internet » door de grondwetgever wordt omschreven. Dat betekent dus dat er nog een ruime manœuvremarge is voor het inhoudelijk definiëren van dit recht.

2. De hierboven genoemde nuancingering is van toepassing zodra het erom gaat een nieuw recht in te voegen. Het is volgens spreker niet wezenlijk van belang of dit

sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. » (article 24ter, devenu article 32, de la Constitution).

La distinction entre l'objet d'un droit fondamental et le contenu de ce droit est essentiel : le pouvoir constituant est lié par le pouvoir législatif fédéral en ce qui concerne l'objet du droit fondamental dont l'insertion est envisagée, mais, d'un autre côté, le pouvoir constituant est le seul à pouvoir déterminer le contenu de ce droit fondamental. Si l'on veut s'assurer que le pouvoir législatif fédéral s'est limité à préciser l'objet sans déterminer le contenu, il convient de se poser la question suivante : le pouvoir constituant a-t-il encore une marge de manœuvre suffisante ?

Prenons l'exemple du droit d'accéder à internet, qui peut raisonnablement être considéré comme englobé par le droit à un service universel en matière de communication. De multiples questions restent à trancher par le pouvoir constituant. Le citoyen a-t-il le droit d'accéder gratuitement à internet ? Si oui, est-ce le droit d'avoir gratuitement internet chez soi ? Ou suffit-il que des accès collectifs gratuits à internet soient prévus ? Dans les deux cas, il y va d'une obligation de résultat : la gratuité de l'accès. Cependant, le constituant peut préférer imposer une obligation de moyen aux pouvoirs publics. Il s'agit alors plutôt d'imposer aux pouvoirs publics l'obligation de prendre des initiatives pour favoriser le plus large accès possible. Mais, dans ce dernier cas, qui est visé par cette obligation ? Le législateur fédéral ou tous les législateurs, chacun dans les limites de ses compétences ? De manière plus générale, le droit d'accès à internet est-il absolu ou des restrictions sont-elles possibles ? Si oui, qui est habilité à prévoir ces restrictions ? Le législateur fédéral ou tous les législateurs, chacun dans les limites de ses compétences ? Autre question : le droit d'accéder à internet est-il un droit de l'utiliser ou aussi un droit d'y participer ? Autre question encore : le droit d'accéder à internet emporte-t-il pour le citoyen un droit de contrôle sur ses données personnelles, voire un droit de rectification ? Les réponses qu'il convient de donner à toutes ces questions dépendent directement de la manière dont le droit d'accéder à internet est formulé par le constituant. C'est dire qu'il a une marge de manœuvre qui est substantielle dans la définition du contenu de ce droit.

2. Le tempérament énoncé ci-dessus s'applique dès le moment où il s'agit d'introduire du droit nouveau. Il importe peu, selon l'orateur, que l'introduction de ce

nieuwe recht wordt ingevoegd door middel van een nieuwe afdeling, of door een nieuw lid in een bestaand artikel. Er is geen enkele reden waarom beide opties niet op dezelfde manier kunnen worden beoordeeld. Dit wordt door veel auteurs bevestigd (1).

Artikel 195 van de Grondwet heeft het trouwens wel over de herziening – of, zoals reeds gezegd – de invoeging van « *grondwettelijke bepalingen* ». Het woord « *bepaling* » heeft in het recht een generieke betekenis.

Tijdens een hoorzitting in 2005 voor de commissie voor Institutionele Aangelegenheden van de Senaat heeft mevrouw Feyt nochtans een onderscheid gemaakt tussen het invoegen van een nieuwe afdeling of een nieuw artikel en het invoegen van een nieuw lid. Hierover verklaarde zei het volgende : « Indien de preconstituante de bedoeling had gehad, in plaats van de wijziging van artikel 23 van de Grondwet mogelijk te maken, in de grondwettekst het beginsel in te voegen van het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit, dan had ze er de voorkeur aan moeten geven de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren om er in titel II een nieuwe bepaling van die strekking in op te nemen. Door haar intentie met het oog op artikel 23 van de Grondwet neer te schrijven en door dat artikel voor herziening vatbaar te verklaren, staat ze de grondwetgever noodzakelijkerwijze toe artikel 23 anderszins te wijzigen dan zij van plan was » (2).

Deze maximalistische opvatting, die professor Jan Velaers toen ook aanhing, lijkt spreker overdreven formalistisch. De federale wetgever wilde toen, net als in 2014, een nieuw recht in de Grondwet invoegen – het recht op een universele dienstverlening inzake post, telecommunicatie en mobiliteit – en in het besef dat dit recht deel uitmaakt van de economische, sociale en culturele rechten, heeft hij aangegeven dat deze invoeging in artikel 23 moest plaatsvinden. Het is evident dat deze precisering louter bedoeld was om de samenhang van de grondwettelijke tekst te behouden, en niet om het hele artikel 23 te kunnen herzien.

Deze maximalistische redenering heeft vreemde gevolgen. Wanneer de federale wetgever beslist om in de

(1) Zie nota B. Blero, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retailler ? », in *Scharnier- of sleutelelementen in het grondwettelijk recht/Eléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel* (dir. A. De Becker et E. Vandebossche), Brugge, die Keure, Brussel, La Chartre, 2011, blz. 5 ; J. Velu, *Droit public*, Deel I, *Le statut des gouvernants*, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 168 (hier wordt gesproken over « *toevoeging* » aan een bestaand Grondwetsartikel).

(2) Stuk Senaat, nr. 3-1778/2, blz. 20.

droit nouveau soit envisagée par l'insertion d'une nouvelle section dans un chapitre existant, par l'insertion d'un nouvel article dans une section existante ou par l'insertion d'un nouvel alinéa dans un article existant. Il n'y a absolument aucune raison de ne pas réservé un même sort à ces différents cas de figure. De très nombreux auteurs l'ont affirmé (1).

D'ailleurs, l'article 195 de la Constitution parle bien de réviser – ou, comme on l'a dit, d'insérer – des « *dispositions constitutionnelles* ». En droit, le mot « *disposition* » a une signification générique.

Lors d'une audition devant la commission des Affaires institutionnelles du Sénat en 2005, Madame Anne Feyt a pourtant fait la différence entre l'insertion d'une nouvelle section ou d'un nouvel article et l'insertion d'un nouvel alinéa. Elle déclarait ceci : « Si le préconstituant avait entendu, non pas permettre la modification de l'article 23 de la Constitution, mais voir insérer dans le texte constitutionnel le principe du droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité, il aurait dû préférer ouvrir la Constitution à révision en vue d'y insérer, dans le titre II, une nouvelle disposition ayant un tel objet. En inscrivant son intention dans l'optique de l'article 23 de la Constitution, et en ouvrant ce dernier à révision, il permet nécessairement au constituant de modifier l'article 23 dans un sens autre que celui qu'il avait en vue » (2).

Cette thèse maximaliste, défendue également à l'époque par le professeur Jan Velaers, paraît à l'orateur exagérément formaliste. Le pouvoir législatif fédéral a entendu à l'époque, comme en 2014, permettre l'insertion dans la Constitution d'un droit nouveau – le droit à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité – et, conscient que ce droit fait partie des droits économiques, sociaux et culturels, il a précisé que cette insertion devait se faire à l'article 23. De toute évidence, cette dernière précision était dictée par le seul souci de préserver la cohérence du texte constitutionnel, et certainement pas pour permettre de réviser tout l'article 23.

À le suivre, ce raisonnement maximaliste conduit à des conséquences insolites. Lorsque le pouvoir législatif

(1) Voy. not. B. Blero, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retailler ? », in *Scharnier- of sleutelelementen in het grondwettelijk recht/Eléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel* (dir. A. De Becker et E. Vandebossche), Bruges, die Keure, Bruxelles, La Chartre, 2011, p. 5 ; J. Velu, *Droit public*, t. I^{er}, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 168 (qui parle d'« *adjonction* » à un article existant de la Constitution).

(2) Doc. Sénat, n° 3-1778/2, p. 20.

Grondwet een nieuw economisch, sociaal of cultureel recht toe te voegen, mag hij vooral niet artikel 23 vermelden, maar moet hij alleen titel II voor herziening vatbaar verklaren met het oog op het invoegen van een nieuw recht waarvan hij het voorwerp aangeeft. Dit recht moet de grondwetgever logischerwijze ergens anders plaatsen dan in artikel 23, dat nochtans bedoeld is voor dergelijke aangelegenheden maar dat niet voor herziening vatbaar verklaard is.

Is het feit dat de federale wetgever alleen het recht op een universele dienstverlening vermeld heeft – zowel nu als toen – geen aanwijzing dat hij uitdrukkelijk de toevoeging van andere nieuwe rechten heeft willen uitsluiten ?

3. Opmerkelijk is de ongebruikelijke manier waarop de economische, sociale en culturele rechten in de Belgische Grondwet zijn opgenomen. In de meeste vergelijkbare grondwetteksten zijn deze rechten verspreid over verschillende artikelen, die geplaatst zijn in een onderafdeling (hoofdstuk, afdeling, enz.) van de Grondwet. In België daarentegen zijn ze allemaal verzameld in één artikel, met name artikel 23. De economische, sociale en culturele rechten vormen weliswaar een homogene categorie, maar er bestaan grote onderlinge verschillen (1). Men kan dus moeilijk volhouden dat ze als dusdanig een volwaardig voorwerp vormen. Wij wijzen erop dat de andere grote categorie van grondrechten, de burgerlijke en politieke rechten, in een twintigtal afzonderlijke artikelen zijn vastgelegd. Als men de maximalistische redenering volgt, heeft de plaatsing van de economische, sociale en culturele rechten in één enkel artikel tot gevolg dat de federale wetgever voor de burgerlijke en politieke rechten één bepaald recht kan aanwijzen – het recht op veiligheid, bijvoorbeeld – en het voorwerp ervan kan aangeven, terwijl hij dat voor economische sociale en culturele rechten niet kan doen, tenzij hij dergelijke rechten verplaatst naar een ander artikel dan artikel 23, wat afbreuk zou doen aan de samenhang van de grondwettekst.

4. In de hierboven vermelde hoorzitting verwees mevrouw Feyt ter staving van haar stelling naar de manier waarop de invoeging in de Grondwet van artikel 24bis, het latere artikel 23, tot stand is gekomen : « Het voorstel om in titel II van de Grondwet een bepaling in te voegen over economische en sociale rechten, staat al sinds 1968 in de verklaringen tot herziening van de Grondwet. Dat is uiteindelijk pas gebeurd bij de grondwetswijziging

fédéral décide de permettre l'insertion dans la Constitution d'un nouveau droit économique, social ou culturel, il ne peut surtout pas mentionner l'article 23, mais doit se contenter d'ouvrir à révision le titre II en vue d'y insérer un nouveau droit dont il précise l'objet, droit qu'en toute logique le pouvoir constituant doit localiser ailleurs que dans l'article 23, qui est réservé à cette matière mais qui n'est pas ouvert à révision.

La seule mention du droit à un service universel, que ce soit à l'époque ou aujourd'hui, n'autorise-t-elle pas à présumer que, ce faisant, le pouvoir législatif fédéral a voulu expressément écarter la possibilité d'insérer d'autres droits nouveaux ?

3. Ne convient-il pas d'être attentif à la manière singulière dont les droits économiques, sociaux et culturels sont formulés dans la Constitution belge ? Alors que, dans la plupart des textes constitutionnels comparables, ces droits sont consacrés à travers plusieurs articles, eux-mêmes rangés dans une subdivision (chapitre, section, etc.) du texte de la Constitution, en Belgique ils sont tous rassemblés dans un seul article, en l'occurrence l'article 23. Or, les droits économiques, sociaux et culturels forment une catégorie homogène, mais marquée par une profonde hétérogénéité (1). Dans ces conditions, il n'est pas sérieusement soutenable qu'ils constituent, comme tels, un objet à part entière. Est-il besoin de préciser que les droits civils et politiques, qui forment l'autre grande catégorie de droits fondamentaux, sont consacrés dans une vingtaine d'articles distincts. Si l'on devrait suivre la thèse maximaliste, la localisation des droits économiques, sociaux et culturels dans un seul article de la Constitution a pour conséquence que, s'agissant des droits civils et politiques, le pouvoir législatif fédéral est en mesure d'envisager l'insertion d'un droit déterminé et d'en préciser l'objet – le droit à la sécurité, par exemple –, tandis que, s'agissant des droits économiques, sociaux et culturels, il n'est pas en mesure de le faire, sauf à délocaliser des droits économiques, sociaux et culturels ailleurs que dans l'article 23, portant ainsi atteinte à la cohérence du texte constitutionnel.

4. Lors de l'audition évoquée ci-avant, Madame Feyt, pour appuyer sa thèse, renvoyait au processus d'insertion dans la Constitution de l'article 24bis, devenu article 23, et elle s'exprimait en ces termes : « On se rappellera que, depuis 1968, figure dans les déclarations de révision de la Constitution la proposition d'insérer une disposition relative aux droits économiques et sociaux dans le titre II de la Constitution. Cette insertion n'aura finalement

(1) M. Hertig et M. Hottelier (dir.), *Introduction aux droits de l'homme*, Yvon Blais/L.G.D.J./Schulthess, 2014, blz. 44.

(1) M. Hertig et M. Hottelier (dir.), *Introduction aux droits de l'homme*, Yvon Blais/L.G.D.J./Schulthess, 2014, p. 44.

van 24 januari 1994 (3) op basis van de verklaring tot herziening van 18 oktober 1991. In die laatste was slechts sprake van de invoeging van een artikel 24bis « betreffende de economische en sociale rechten » en werden de culturele rechten niet vermeld. In de Senaat werd beslist de culturele rechten aan de economische en sociale rechten toe te voegen, omdat ze daar nauw mee verweven zijn. De indertijd geraadpleegde juristen hebben niet geoordeeld dat het feit dat de verklaring tot herziening geen melding maakte van de culturele rechten een obstakel was voor de opname ervan in het nieuwe artikel 24bis » (1).

Dit lijkt een hachelijke vergelijking. Bij het lezen van de documenten uit die tijd – ze dateren van december 1993 – stelt men één ding vast : wanneer men het over de economische en sociale rechten heeft, denkt men onmiddellijk ook aan de culturele rechten. Die drie categorieën van rechten zijn immers nauw met elkaar verbonden, vooral sinds de goedkeuring van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties. Het is dus geenszins een verrassing dat de juristen die indertijd werden geraadpleegd er niet tegen waren gekant dat de culturele rechten aan artikel 23 werden toegevoegd.

*
* *

5. De procedure tot herziening van de grondwet die door artikel 195 geregeld wordt, heeft verschillende doelstellingen, waaronder het mogelijk maken van een onrechtstreekse volksraadpleging of juister, van een onrechtstreekse raadpleging van het kiezerskorps, door het onrechtstreeks bij de herzieningsverrichting te betrekken. In die logica moet de verkiezingscampagne, die onmiddellijk op de bekendmaking van de verklaring tot herziening volgt, de gelegenheid worden voor een grondwettelijk debat over de grondwetsbepalingen die in die verklaring vermeld worden. Opdat dat debat kan plaatsvinden, moeten de kandidaten en de kiezers evenwel minstens in staat zijn van gedachten te wisselen over de vooropgestelde grondwetswijzigingen. Die wijzigingen moeten met andere woorden voorspelbaar – identificeerbaar – zijn, niet wat de inhoud maar wel wat het voorwerp betreft.

Laten we proberen ons in de plaats van de burger te stellen. Eind april 2014 neemt hij kennis van de verklaring tot herziening van de Grondwet – bijvoorbeeld via de pers – en verneemt hij dat artikel 23 voor herziening vatbaar is « *om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit* ». Als men de

lieu qu'à la faveur de la modification constitutionnelle du 24 janvier 1994, sur la base de la déclaration de révision du 18 octobre 1991. Or, cette dernière ne visait que l'insertion d'un article 24bis « relatif aux droits économiques et sociaux », et ne faisait pas mention des droits culturels. C'est au Sénat qu'il a été décidé d'ajouter, à côté des droits économiques et sociaux, les droits culturels, intimement liés aux premiers. Les juristes consultés à l'époque n'ont pas considéré que le fait que la déclaration de révision ne faisait pas référence aux droits culturels était un obstacle à leur incorporation dans le nouvel article 24bis » (1).

La comparaison paraît hasardeuse. Une lecture des documents de l'époque – qui datent de décembre 1993 – permet de constater une chose : quand on évoque les droits économiques et sociaux, on pense immédiatement aussi aux droits culturels. En effet, ces trois catégories de droit sont intimement liées, spécialement depuis l'adoption du Pacte international des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels. Il n'est dès lors absolument pas étonnant que les juristes consultés à l'époque ne se soient pas opposés à l'adjonction des droits culturels dans l'article 23.

*
* *

5. La procédure de révision constitutionnelle organisée par l'article 195 procède de plusieurs préoccupations et, notamment, de permettre une consultation indirecte de la population ou, plus exactement, du corps électoral, en l'associant indirectement à l'opération de révision. Dans cette logique, la campagne électorale qui suit immédiatement la publication de la déclaration de révision est censée être l'occasion d'un débat constitutionnel sur les dispositions constitutionnelles visées par cette déclaration. Mais pour que ce débat puisse avoir lieu, il faut au minimum que les candidats et les électeurs soient en mesure d'échanger sur les modifications constitutionnelles envisagées. En d'autres termes, ces modifications doivent être prévisibles – identifiables –, non pas dans leur contenu mais quant à leur objet.

Qu'on prenne la peine de se mettre à la place du citoyen. Fin avril 2014, il prend connaissance de la déclaration de révision constitutionnelle – par la presse, par exemple – et il apprend que l'article 23 est révisable « *en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité* ». Si l'on suit la thèse

(1) Stuk Senaat, nr. 3-1778/2, blz. 20.

(1) Doc. Sénat, n° 3-1778/2, p. 20.

maximalistische stelling volgt, moet die burger begrijpen dat dit eigenlijk niets betekent, of, juister, dat dit de grondwetgevende macht de mogelijkheid zal bieden alles met artikel 23 te doen, onder andere er rechten invoegen die niets te maken hebben met het formeel geformuleerde recht : de rechten waarvan sprake in bovenvermelde voorstellen, maar bijvoorbeeld ook het recht op lichamelijke opvoeding en sport, het recht van de consument op kwaliteitsvolle producten en diensten, of ideeën van een andere orde – waarover veel minder consensus bestaat – het recht op moederschap en op vaderschap. Het zijn slechts enkele voorbeelden.

*
* * *

Conclusies

Het recht is een menswetenschap en geen exacte wetenschap. Een juridische tekst kan meestal op verscheidene manieren worden geïnterpreteerd. Dat geldt a fortiori ook voor artikel 195 van de Grondwet omdat het lacuneus is, aangezien het formeel de wijziging van bestaande bepalingen vooropstelt, maar niet de invoeging van nieuwe bepalingen. Wanneer een juridische tekst op verscheidene manier kan worden geïnterpreteerd, moet men de voorkeur geven aan de interpretatie die de geïnterpreteerde tekst zin geeft en interpretaties die de geest van de tekst vervormen, verwerpen.

Het besluit van professor Verdussen luidt dat alleen het recht « op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit » en, naar analogie daarvan, het recht « op toegang tot het internet » binnen het kader van de verklaring tot grondwetsherziening van 28 april 2014 vallen.

3. De heer Jeroen Van Nieuwenhove, staatsraad (Raad van State, afdeling Wetgeving) en vrijwillig wetenschappelijk medewerker Instituut voor constitutioneel recht, KU Leuven

Enkele bedenkingen bij de inpasbaarheid in de herzieningsverklaring en de juridische uitwerking van de voorgestelde nieuwe grondrechten

Preliminaire opmerkingen

a. De heer Van Nieuwenhove is het volkomen eens met het hartstochtelijk pleidooi van professor Verdussen voor een herziening van artikel 195 van de Grondwet. Het is zijn overtuiging dat professor Velaers dat standpunt tot op zekere hoogte deelt. Maar aangezien artikel 195 in

maximaliste, ce citoyen devrait comprendre qu'en réalité, cela ne signifie rien ou, plus exactement, qu'en réalité, cela permettra au pouvoir constituant de tout faire avec l'article 23, notamment en y insérant des droits qui n'ont rien à voir avec le droit formellement libellé : les droits dont question dans les propositions citées ci-dessus, mais aussi, par exemple, le droit à l'éducation physique et au sport, le droit du consommateur à la qualité des biens et services consommés ou, dans un autre ordre d'idées – beaucoup moins consensuel –, le droit à la maternité et à la paternité. Ce ne sont là que quelques exemples parmi bien d'autres.

*
* * *

Conclusions

Le droit est une science humaine, et non une science exacte. Le plus souvent, il existe plusieurs manières d'interpréter un texte juridique. L'article 195 de la Constitution n'échappe pas à ce constat. Il y échappe d'autant moins qu'il est lacunaire puisqu'il envisage formellement la modification de dispositions existantes, mais pas l'insertion de dispositions nouvelles. Or, quand un texte juridique se prête à plusieurs interprétations, il faut privilégier l'interprétation qui donne un sens au texte interprété et écarter les interprétations qui dénaturent l'esprit du texte.

En conclusion, selon le professeur Verdussen, seuls le droit « à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité » et, par analogie, le droit « d'accéder à l'internet » (ou droit « à l'accès à l'outil internet ») entrent dans le cadre de la déclaration de révision constitutionnelle du 28 avril 2014.

3. M. Jeroen Van Nieuwenhove, conseiller d'État (Conseil d'État, section Législation) et collaborateur scientifique à l'Instituut voor constitutioneel recht, KU Leuven

Quelques considérations sur la conformité à la déclaration de révision et sur la mise en œuvre juridique des nouveaux droits fondamentaux proposés

Remarques préliminaires

a. M. Van Nieuwenhove souscrit tout à fait au vibrant plaidoyer du professeur Verdussen en faveur d'une révision de l'article 195 de la Constitution. Il a par ailleurs la conviction que le professeur Velaers partage ce point de vue dans une certaine mesure. Toutefois, comme

zijn huidige formulering nog steeds van kracht is, dienen de consequenties daarvan te worden aanvaard.

b. De herziéningsprocedure is onttrokken aan het rechterlijk toezicht van het Grondwettelijk Hof. Het is een van de zeer zeldzame domeinen van het recht die een rechter niet kan betreden om een beslissing, in casu die van de constituant, te sanctioneren. Vandaar dat precedenten of het parlementair gewoonterecht een zo belangrijke rol spelen. Het Parlement creëert immers zelf de rechtspraak over de herziéningsprocedure.

Het zijn deze twee uitgangspunten, enerzijds, dat de consequenties van het vigerende artikel 195 van de Grondwet moeten worden aanvaard en, anderzijds, dat artikel 195 hoofdzakelijk vorm krijgt in parlementair gewoonterecht, die de heer Van Nieuwenhove in zijn analyse hebben geleid.

I. Inpasbaarheid van de voorgestelde nieuwe grondrechten in de herziéningsverklaring van 2014

A. Is de herziéningsverklaring van 2014 grondwettig ?

1. In de herziéningsverklaring van 2014 werd artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit ». Deze bepaling kwam reeds eerder voor in de herziéningsverklaringen van 2003, 2007 en 2010. In de herziéningsverklaringen van 1995 en 1999 kwam een haast gelijkluidende bepaling voor, maar daarin werd gewag gemaakt van « minimale dienstverlening » in plaats van « universele dienstverlening ».

Na de vernieuwing van de Senaat in 2014 werden verscheidene voorstellen ingediend tot herziening van de Grondwet, die ertoe strekken artikel 23 van de Grondwet aan te vullen met nieuwe grondrechten, namelijk :

- het recht op water en op energie (1) ;
- het recht op water (2) ;

l'article 195 en sa formulation actuelle est toujours en vigueur, il faut en accepter les conséquences.

b. La procédure de révision a été soustraite au contrôle juridictionnel de la Cour constitutionnelle. Il s'agit là d'un des très rares domaines du droit auxquels un juge ne peut pas accéder pour sanctionner une décision, en l'occurrence celle du constituant. C'est la raison pour laquelle les précédents ou le droit coutumier parlementaire jouent un rôle si important. C'est en effet le Parlement qui crée lui-même la jurisprudence sur la procédure de révision.

Telles sont donc les deux considérations fondamentales qui ont guidé M. Van Nieuwenhove dans son analyse : d'une part, les conséquences de l'article 195 actuel de la Constitution doivent être acceptées et, d'autre part, l'article 195 est façonné principalement par le droit coutumier parlementaire.

I. Les nouveaux droits fondamentaux proposés peuvent-ils s'inscrire dans la déclaration de révision de 2014 ?

A. La déclaration de révision de 2014 est-elle constitutionnelle ?

1. Selon la déclaration de révision de 2014, il y a lieu à révision de l'article 23 de la Constitution « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ». Cette disposition apparaissait déjà dans les déclarations de révision de 2003, 2007 et 2010. Une formulation quasiment identique figurait dans les déclarations de révision de 1995 et 1999, mais il était alors question de « service minimal » et non de « service universel ».

À la suite du renouvellement du Sénat en 2014, plusieurs propositions ont été déposées en vue de compléter l'article 23 de la Constitution par les nouveaux droits fondamentaux suivants :

- le droit à l'eau et à l'énergie (1) ;
- le droit à l'eau (2) ;

(1) Voorstel tot herziening van de heer Bert Anciaux, stuk Senaat, nr. 6-15/1 en voorstel tot herziening van de heer Bert Anciaux c.s., stuk Senaat, nr. 6-122/1.

(2) Voorstel tot herziening van de heer Philippe Mahoux, stuk Senaat, nr. 6-36/1.

(1) Proposition de révision de M. Bert Anciaux, doc. Sénat, n° 6-15/1 et proposition de révision de M. Bert Anciaux *et consorts*, doc. Sénat, n° 6-122/1.

(2) Proposition de révision de M. Philippe Mahoux, doc. Sénat, n° 6-36/1.

- het recht op toegang tot internet (1) ;
- het recht op ondernemen (2) ;
- het recht op een universele basisdienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit (3).

Bijna elk van die voorstellen werd (al dan niet in een licht andere versie) reeds ingediend in een vorige zittingsperiode.

2. De vraag rijst of die voorstellen tot herziening ingepast kunnen worden in de herzieneringsverklaring van 2014, die de invoeging van nieuwe grondrechten in artikel 23 van de Grondwet inhoudelijk beperkt. Daartoe moet eerst worden nagegaan of die inhoudelijke beperking, zoals die werd uitgewerkt door de preconstituante, dat is de auteur van de herzieneringsverklaring, in overeenstemming is met artikel 195 van de Grondwet.

In de herzieneringsverklaring van 2014 wordt een mogelijke herziening van artikel 23 van de Grondwet formeel beperkt tot het toevoegen van een lid. Het is dus niet mogelijk om bestaande onderdelen van artikel 23 te wijzigen. Bovendien moet dat toe te voegen lid betrekking hebben op het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit.

Heeft de preconstituante met die beperking haar grondwettelijke bevoegdheid overschreden ? Spreker meent dat de preconstituante op dit punt wel degelijk op grondwettige wijze heeft gehandeld en dat de beperking bijgevolg ook bindend is voor de constituant (dat is de eigenlijke grondwetgever). Dat vergt enige uitleg.

3. Er wordt vrij algemeen aanvaard in de rechtsleer dat de preconstituante de materie moet aanduiden van de herziening die de constituant in de volgende zittingsperiode kan doorvoeren. Zij kan dat op twee wijzen doen.

Enerzijds kan de preconstituante een bestaande bepaling van de Grondwet aanwijzen. Dat kan een heel artikel zijn of een onderdeel ervan. Voorstellen om de hele Grondwet of hele titels van de Grondwet zonder meer voor herziening vatbaar te verklaren werden in

- le droit d'accéder à l'internet ; (1)
- le droit d'entreprendre (2) ;
- le droit à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité (3).

La grande majorité de ces propositions avaient déjà été déposées (parfois sous une forme légèrement différente) sous une législature antérieure.

2. On peut se demander si ces propositions de révision s'insèrent dans le cadre de la déclaration de révision de 2014, qui limite l'objet de l'ajout de nouveaux droits fondamentaux à l'article 23 de la Constitution. Pour répondre à cette interrogation, il faut d'abord vérifier si cette limitation de contenu, telle qu'elle a été opérée par le préconstituant qui a adopté la déclaration de révision, est conforme à l'article 195 de la Constitution.

Formellement, la déclaration de révision de 2014 limite une éventuelle révision de l'article 23 de la Constitution à l'ajout d'un alinéa. Il est donc impossible de modifier des éléments existants de l'article 23. Par ailleurs, l'alinéa à ajouter doit concerter le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité.

Par cette limitation, le préconstituant a-t-il outrepasse sa compétence constitutionnelle ? L'orateur pense qu'en l'espèce, le préconstituant a agi en conformité avec la Constitution et, par conséquent, que la limitation lie également le constituant (qui est en réalité le pouvoir constituant). Une explication s'impose.

3. La doctrine considère en général qu'il appartient au préconstituant d'indiquer la matière de la révision à laquelle le constituant pourra procéder sous la législature suivante. Il peut le faire de deux manières.

D'une part, le préconstituant peut désigner une disposition qui figure dans la Constitution. Il peut s'agir d'un article complet ou d'une partie d'article. Par le passé, des propositions visant purement et simplement à déclarer toute la Constitution ou des titres entiers de celle-ci ouverts à révision ont été rejetées voire jugées

(1) Voorstel tot herziening van mevrouw Martine Taelman en de heer Jean-Jacques De Gucht, stuk Senaat, nr. 6-7/1 en voorstel tot herziening van de dames Olga Zrihen en Véronique Jamoulle, stuk Senaat, nr. 6-43/1.

(2) Voorstel tot herziening van mevrouw Martine Taelman, stuk Senaat, nr. 6-8/1.

(3) Voorstel tot herziening van de heer Bert Anciaux c.s., stuk Senaat, nr. 6-123/1.

(1) Proposition de révision de Mme Martine Taelman et M. Jean-Jacques De Gucht, doc. Sénat, n° 6-7/1 et proposition de révision de Mmes Olga Zrihen et Véronique Jamoulle, doc. Sénat, n° 6-43/1.

(2) Proposition de révision de Mme Martine Taelman, doc. Sénat, n° 6-8/1.

(3) Proposition de révision de M. Bert Anciaux et consorts., doc. Sénat, n° 6-123/1.

het verleden al verworpen of zelfs onontvankelijk verklaard (1). Door de aanwijzing van een grondwetsbepaling wordt eigenlijk de materie die in die grondwetsbepaling aan bod komt, voor herziening vatbaar verklaard (2).

Anderzijds kan de preconstituante het mogelijk maken om nieuwe bepalingen in de Grondwet op te nemen, waarvan zij dan de materie moet aanwijzen.

Die aanwijzing van grondwetsbepalingen of van matenries is noodzakelijk omdat de preconstituante geen *carte blanche* kan geven aan de constituant. Artikel 195 van de Grondwet bepaalt immers dat de constituant moet beslissen over « de punten die aan herziening zijn onderworpen » door de preconstituante. De constituant kan bijgevolg geen algemene herzieningsbevoegdheid overhandigd krijgen in de herzieningsverklaring.

4. De preconstituante kan de herzieningsbevoegdheid van de constituant wel verder inperken, maar zij kan niet aan de constituant opleggen hoe de grondwetsbepaling er precies moet uitzien. De preconstituante kan wel richtlijnen geven aan de constituant over de richting waarin zij moet gaan, zolang zij niet bepaalt wat de inhoud is van de uiteindelijke grondwetsbepaling (3).

Dit beginsel is in de praktijk echter niet zo eenvoudig toe te passen.

In de eerste plaats is het niet eenvoudig om uit te maken wanneer de preconstituante te ver gaat in het formuleren van richtlijnen. Er bestaan flagrante gevallen

irrecevables (1). En désignant une disposition constitutionnelle, le préconstituant ouvre en réalité à révision la matière qui y est visée (2).

D'autre part, le préconstituant peut permettre l'insertion dans la Constitution de nouvelles dispositions dont il doit alors désigner l'objet.

Cette désignation des dispositions constitutionnelles ou des matières ouvertes à révision est impérative, car le préconstituant ne peut donner carte blanche au constituant. L'article 195 de la Constitution prévoit en effet que le constituant doit statuer « sur les points soumis à la révision » par le préconstituant. La déclaration de révision ne peut donc avoir pour effet d'attribuer au constituant une compétence générale de révision.

4. Le préconstituant, s'il peut limiter la compétence de révision du constituant, ne peut en revanche dicter à celui-ci la teneur exacte de la future disposition constitutionnelle. Il est loisible au préconstituant de fournir au constituant des indications quant à la direction à suivre, tant qu'il ne détermine pas le contenu de la disposition constitutionnelle finale (3).

Ce principe n'est toutefois pas si simple à appliquer en pratique.

Premièrement, il est difficile de déterminer quand le préconstituant va trop loin dans la formulation de directives. On connaît des cas flagrants où le préconstituant

(1) Voor een extreem doorgedreven voorbeeld (elk artikel van de Grondwet) : voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet van de heren Koen Bultinck, Bart Laeremans en Gerolf Annemans, stuk Kamer, nr. 51-2970/001.

(2) Die materie kan dan wel vrij ruim worden geïnterpreteerd, zoals bijvoorbeeld gebeurd is bij de herziening van artikel 151 van de Grondwet (zie de nota van de eerste minister van 18 november 1997 over de draagwijdte van de herziening van artikel 151 van de Grondwet en de verhouding tussen de preconstituante en de constituant, stuk Kamer 1997-98, nr. 1591/2, (161) 170-171).

(3) Zie daarover J. Van Nieuwenhove, « De herziening en de coördinatie van de Grondwet », in *Parlementair Recht. Commentaar en Teksten*, M. Van der Hulst en L. Veny (ed.), Gent, Mys & Breesch, 1998, A.2.5.1.1, 48-52 (met verdere verwijzingen en precedenten).

(1) Pour un exemple extrême (chacun des articles de la Constitution) : proposition de déclaration de révision de la Constitution de MM. Koen Bultinck, Bart Laeremans et Gerolf Annemans, doc. Chambre, n° 51-2970/001.

(2) Cette matière peut certes être interprétée assez largement, comme ce fut le cas par exemple lors de la révision de l'article 151 de la Constitution (voir la note du premier ministre du 18 novembre 1997 concernant la portée de la révision de l'article 151 de la Constitution et la relation entre le préconstituant et le constituant, doc. Chambre 1997-98, n° 1591/2 (161), 170-171).

(3) Voir à ce sujet J. Van Nieuwenhove, « De herziening en de coördinatie van de Grondwet », dans *Parlementair Recht. Commentaar en Teksten*, M. Van der Hulst et L. Veny (ed.), Gand, Mys & Breesch, 1998, A.2.5.1.1, 48-52 (avec d'autres références et précédents).

waarin de preconstituante effectief te ver is gegaan (1), maar anderzijds kan het vrij specifiek formuleren van de materie waarop de herziening betrekking kan hebben, niet aangemerkt worden als een te verregaande usurpatie van bevoegdheden door de preconstituante, zolang er over de inhoudelijke regeling van die materie een voldoende beoordelingsruimte aan de constituant wordt overgelaten (zie ook nr. 5). Maar wat een « voldoende beoordelingsruimte » is, is natuurlijk een vrij subjectieve appreciatie.

In de tweede plaats schuilt achter deze op het eerste gezicht juridische vraag soms een politieke inzet. Het formuleren van richtlijnen in een herzieningsverklaring is immers politiek niet neutraal : het laat toe aan de preconstituante om bepaalde zaken uit te sluiten en bepaalde zaken toe te laten.

5. Men zou kunnen aanvoeren dat de constituant een grotere (wgens het vereiste van de tweederdemeerderheid) én recentere democratische legitimiteit heeft dan de preconstituante. Maar dat neemt niet weg dat er in artikel 195 van de Grondwet nu eenmaal zowel een rol voor de preconstituante als voor de constituant is weggelegd en dat de constituant de rol van de preconstituante moet eerbiedigen. Als de preconstituante slechts de herziening van één lid van één artikel mogelijk heeft gemaakt, dan reikt de bevoegdheid van de constituant nu eenmaal niet verder.

Het argument van de grotere en recentere democratische legitimiteit van de constituant kan wel een rol spelen bij de interpretatie van de herzieningsverklaring, namelijk wanneer die onduidelijk is en interpretatie behoeft. De constituant kan dit argument echter niet aanvoeren om haar bevoegdheid tegen de letter van de herzieningsverklaring in uit te breiden (2). Uiteindelijk is de constituant

(1) Zo werd in de herzieningsverklaring van 1995 artikel 162 voor herziening vatbaar verklaard, « om, met toepassing van artikel 39 van de Grondwet, de organieke wetgeving inzake provincies en gemeenten te regionaliseren, met uitzondering van wat is geregeld in de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (de « pacificatiewet ») en met behoud van de eenheid van het politie- en brandweerbeleid en het gemeentelijk karakter van de politie- en brandweerdiensten ». In de herzieningsverklaringen van 1978, 1981, 1987 en 1991 werd titel VIII voor herziening vatbaar verklaard, « om deze aan te vullen door invoeging van een slotbepaling die aan de grondwetgevende Kamers toestaat de nummering van de artikelen van de Grondwet evenals de onderverdelingen in titels, hoofdstukken en afdelingen aan te passen, en de terminologie van de niet aan herziening onderworpen bepalingen te wijzigen om deze in overeenstemming te brengen met de terminologie van de nieuwe bepalingen ». Die laatste bepaling resulteerde zoals bekend in wat nu artikel 198 van de Grondwet is. Het eerste lid van dat artikel is nagenoeg identiek aan deze passage ; het tweede lid herneemt het evidente tweederdemeerderheidsvereiste van artikel 195 van de Grondwet.

(2) J. Van Nieuwenhove, *l.c.*, 46-47.

est effectivement allé trop loin (1), mais, d'un autre côté, une formulation assez spécifique de la matière révisable ne peut être interprétée comme une usurpation excessive de prérogatives par le préconstituant, pour autant qu'une marge d'appréciation suffisante soit laissée au constituant quant au contenu de la révision (voir aussi n° 5). Mais la notion de « marge d'appréciation suffisante » est bien entendu assez subjective.

Deuxièmement, cette question apparemment juridique peut cacher un enjeu politique. La formulation de directives dans une déclaration de révision n'est pas neutre politiquement : elle permet au préconstituant de fermer la porte à certains éléments et de l'ouvrir à d'autres.

5. On pourrait alléguer que le constituant dispose d'une légitimité démocratique à la fois plus grande (eu égard à l'exigence d'une majorité des deux tiers) et plus récente que celle du préconstituant. Mais il n'en reste pas moins que l'article 195 de la Constitution attribue un rôle aussi bien au préconstituant qu'au constituant et que ce dernier doit respecter le rôle du préconstituant. Si le préconstituant n'a rendu possible que la révision d'un seul alinéa d'un article déterminé, la compétence du constituant ne peut dépasser cette limite.

L'argument de la légitimité démocratique plus forte et plus récente du constituant peut certes jouer un rôle dans l'interprétation d'une déclaration de révision qui, manquant de clarté, en nécessiterait une. Cependant, le constituant ne peut invoquer cet argument pour étendre sa compétence au mépris de la lettre de la déclaration de révision (2). Selon la lettre de l'article 195, le constituant

(1) Par exemple, la déclaration de révision de 1995 a ouvert à révision l'article 162 « en vue de, en application de l'article 39 de la Constitution, régionaliser la législation organique relative aux provinces et aux communes, à l'exception de ce qui est réglé par la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (la « loi de pacification ») et dans le respect de l'unité de la politique en matière de services de police et d'incendie, ainsi que du caractère communal des services de police et d'incendie ». Dans les déclarations de révision de 1978, 1981, 1987 et 1991, le titre VIII a été ouvert à révision « en vue de le compléter par l'insertion d'une disposition finale permettant aux Chambres constitutantes d'adapter la numérotation des articles de la Constitution ainsi que les subdivisions de celle-ci en titres, chapitres et sections, et de modifier la terminologie des dispositions non soumises à révision pour les mettre en concordance avec la terminologie des nouvelles dispositions ». Comme on le sait, cette dernière disposition est devenue l'actuel article 198 de la Constitution. Le premier alinéa de cet article est quasiment identique au passage cité ; le second reprend l'évidente condition de la majorité des deux tiers, telle que prévue à l'article 195 de la Constitution.

(2) J. Van Nieuwenhove, *l.c.*, 46-47.

volgens de letter van artikel 195 gebonden door de herzieningsverklaring. Indien men dat niet wenst, moet men artikel 195 opnieuw opnemen in de herzieningsverklaring en ten gronde (niet tijdelijk) herzien.

Tegen het argument van de grotere en recentere democratische legitimiteit kan bovendien nog worden ingebracht dat juist door het formuleren van richtlijnen in de herzieningsverklaring de kiezer beter weet waarover hij zich moet uitspreken (1). Als de verkiezingen tussen het aannemen van een herzieningsverklaring en de eigenlijke herziening nog enige relevantie hebben, is het precies omwille van de raadpleging van de kiezers over de op handen zijnde grondwetsherziening. Indien de kiezers door de formulering van de herzieningsverklaring beter geïnformeerd zijn over de richting waarin de Grondwet herzien kan worden, kunnen ze zich met meer kennis van zaken uitspreken over die herziening. Natuurlijk kan dit niet inhouden dat we belanden bij het Nederlandse systeem van grondwetsherziening, waarbij de preconstituante de grondwetsbepaling opstelt en de constituant die bepaling kan aannemen of verwijderen (2). Er moet dus een voldoende beoordelingsruimte overblijven voor de constituant.

De conclusie van dit alles is dat het formuleren van richtlijnen door de preconstituante zonder enige twijfel mogelijk is binnen de grondwettelijke verhouding tussen de preconstituante en de constituant, zolang de preconstituante de lakens niet teveel naar zich toe trekt en de beoordelingsruimte van de constituant niet onevenredig beperkt, ook al valt dat laatste criterium niet altijd eenvoudig toe te passen.

6.1. In de parlementaire praktijk is er een tendens naar meer gedetailleerde richtlijnen in de herzieningsverklaringen. De herzieningsverklaring van 1892 bevatte nauwelijks richtlijnen, die van 1919 bevatte er geen, die van 1954 en van 1958 bevatte er weinig. Maar daarna zijn de richtlijnen in de herzieningsverklaringen beduidend talrijker geworden. De herzieningsverklaring van 2014 bevat heel wat richtlijnen, die beslist niet alleen handelen over de materie van de toekomstige herziening en waarvan sommige de beleidsruimte van de constituant in vrij aanzienlijke mate reduceren. Wat moet men bijvoorbeeld denken van het voor herziening vatbaar verklaren van artikel 157 van de Grondwet « om in het kader van de hervorming van het tuchtrecht de oprichting van een tuchtrechtbank mogelijk te maken

(1) A. Verhasselt-Luykx, « De rol van de preconstituante bij de grondwetsherziening », *TBP* 1971, (230) 238-239.

(2) Zie daarover onder meer C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer, Kluwer, 2012, 91-94 en C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 196-201.

est quand même lié par la déclaration de révision. Si l'on ne souhaite pas qu'il en soit ainsi, il faut reprendre l'article 195 dans une future déclaration de révision puis le revoir au fond (et non temporairement).

Contre l'argument de la légitimité démocratique plus grande et plus récente, on peut en outre faire valoir que c'est précisément la formulation de directives dans la déclaration de révision qui permet à l'électeur de se prononcer en meilleure connaissance de cause (1). Si les élections qui suivent l'adoption d'une déclaration de révision et précèdent la révision proprement dite ont encore une certaine pertinence, c'est précisément parce que les électeurs sont consultés quant à la révision de la Constitution qui s'annonce. Si, grâce à la formulation de la déclaration de révision, les électeurs sont mieux informés de l'orientation d'une éventuelle révision de la Constitution, ils pourront se prononcer à meilleur escient sur cette révision. Cela ne signifie évidemment pas que nous puissions nous retrouver dans le système néerlandais de révision de la Constitution, en vertu duquel le préconstituant rédige une disposition constitutionnelle que le constituant peut ensuite adopter ou rejeter (2). Il faut donc que le constituant conserve une marge d'appréciation suffisante.

La conclusion de ces considérations est que le préconstituant peut incontestablement formuler des lignes directrices dans le cadre de la relation constitutionnelle entre préconstituant et constituant, pour autant qu'il ne tire par trop la couverture à lui et ne restreigne pas de façon disproportionnée la marge d'appréciation du constituant, bien que ce critère soit parfois délicat à appliquer.

6.1. Dans la pratique parlementaire, la tendance est à la formulation de directives plus détaillées dans les déclarations de révision. La déclaration de révision de 1892 ne contenait que très peu de directives, celle de 1919 n'en contenait aucune, et celles de 1954 et 1958 peu également. Mais par la suite, les directives se sont multipliées dans les déclarations de révision. La déclaration de 2014 en contient un grand nombre, qui ne portent pas uniquement, loin s'en faut, sur la matière de la future révision et dont certaines limitent assez sérieusement la marge de manœuvre du constituant. Que penser par exemple de la déclaration de révision de l'article 157 de la Constitution « afin de permettre, dans le cadre de la réforme du droit disciplinaire, la création d'un tribunal disciplinaire et d'en régler la

(1) A. Verhasselt-Luykx, « De rol van de preconstituante bij de grondwetsherziening », *TBP* 1971, (230) 238-239.

(2) Voir à ce sujet, entre autres, C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer, Kluwer, 2012, 91-94 et C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 196-201.

en de samenstelling en organisatie ervan via wet te regelen » ? Er zijn niet zoveel variaties denkbaar op de invulling van deze bepaling door de grondwetgever. Een ander voorbeeld is de herziening van artikel 149 van de Grondwet « om een lid toe te voegen volgens hetwelk de wet afwijkingen kan voorzien op de verplichte integrale voorlezing van vonnissen, door de rechter, in openbare zitting ».

Er moet wel worden aangestipt dat de praktijk van de preconstituante om meer richtlijnen te formuleren dan vroeger, heeft bijgedragen tot het fenomeen van de impliciete herzieningen (1).

6.2. Wellicht het meest verregaande voorbeeld betreft geen echte herzieningsverklaring, maar toch iets dat er functioneel sterk op lijkt, namelijk de tijdelijke overgangsbepaling bij artikel 195 van de Grondwet (2) waarin de grondwetsbepalingen werden aangewezen die in de loop van de betrokken zittingsperiode zelf nog konden worden herzien met het oog op de realisatie van de zesde Staatshervorming. Zo werden de artikelen 46 en 117 voor herziening vatbaar verklaard « om te bepalen dat de federale wetgevende verkiezingen op dezelfde dag zullen plaatsvinden als de verkiezingen voor het Europese Parlement en dat in geval van voortijdige ontbinding de nieuwe federale zittingsperiode maar zal duren tot de dag van de verkiezingen voor het Europese Parlement die op deze ontbinding volgen, alsook om een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid toe te staan de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid toe te kennen om bij bijzonder decreet of bijzondere ordonnantie de duur van de zittingsperiode van hun parlementen te regelen en de datum van de verkiezingen ervoor vast te stellen, en om te bepalen dat een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid de datum van inwerkingtreding van de nieuwe, in dit punt aangehaalde regels inzake verkiezingen regelt ». Hier kan men weliswaar aannemen dat de zeer gedetailleerde formulering van de punten die aan herziening werden onderworpen, vooral ingegeven was door het uitzonderlijk karakter van deze tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure en dat de constituant met deze gedetailleerde formulering zichzelf verbond en geen toekomstige constituant.

Indien die tijdelijke afwijkingsmogelijkheid van de herzieningsprocedure in de toekomst opnieuw zou

(1) Zie ook de voormalde nota van de eerste minister van 18 november 1997 over de draagwijde van de herziening van artikel 151 van de Grondwet en de verhouding tussen de preconstituante en de constituant, stuk Kamer 1997-98, nr. 1591/2, (161) 170. Over die impliciete herzieningen : J. Van Nieuwenhove, *l.c.*, 61-78.

(2) Grondwetsherziening van 29 maart 2012, *Belgisch Staatsblad* 6 april 2012, tweede uitgave.

composition et l'organisation par le biais d'une loi » ? Les possibilités de variantes ne sont pas légion pour la mise en œuvre de cette disposition par le constituant. Un autre exemple nous est fourni par la révision de l'article 149 de la Constitution « en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut prévoir des dérogations à la lecture intégrale obligatoire des jugements, par le juge, en audience publique ».

Il faut souligner que cette tendance du préconstituant à formuler davantage de directives que par le passé a contribué au phénomène des révisions implicites (1).

6.2. L'exemple le plus extrême ne concerne pas une véritable déclaration de révision, mais quelque chose qui y ressemble fort d'un point de vue fonctionnel, à savoir la disposition transitoire temporaire complétant l'article 195 de la Constitution (2) et désignant les dispositions de la Constitution qui pouvaient encore être révisées en cours de législature en vue de réaliser la sixième réforme de l'État. On a ainsi ouvert à révision les articles 46 et 117 « en vue de prévoir que les élections législatives fédérales auront lieu le même jour que les élections pour le Parlement européen et qu'en cas de dissolution anticipée, la durée de la nouvelle législature fédérale ne pourra excéder le jour des élections pour le Parlement européen qui suivent cette dissolution ainsi que de permettre à une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de confier aux Communautés et aux Régions la compétence de régler, par décret spécial ou ordonnance spéciale, la durée de la législature de leurs parlements ainsi que de fixer la date de l'élection pour ceux-ci et de prévoir qu'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, règle la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles reprises dans le présent point concernant les élections ». Dans le cas présent, on peut supposer que la formulation très détaillée des points soumis à révision était surtout motivée par le caractère exceptionnel de cette dérogation temporaire à la procédure de révision et que, par cette formulation détaillée, le constituant se liait lui-même sans engager un futur constituant.

Si à l'avenir on devait encore recourir à cette faculté de déroger temporairement à la procédure de révision,

(1) Voir aussi la note précitée du premier ministre du 18 novembre 1997 relative à la portée de la révision de l'article 151 de la Constitution et à la relation entre le préconstituant et le constituant, doc. Chambre 1997-98, n° 1591/2, (161) 170. À propos de ces révisions implicites : J. Van Nieuwenhove, *l.c.*, 61-78.

(2) Révision de la Constitution du 29 mars 2012, *Moniteur belge* 6 avril 2012, deuxième édition.

worden gebruikt, zal men een totaal nieuwe praktijk zien ontstaan, namelijk de opname van artikel 195 in de herzieningsverklaring, gevolgd door een tijdelijke afwijksbepaling met een zeer gedetailleerde formulering van de punten die gedurende diezelfde zittingsperiode herzien kunnen worden. In dat geval zijn er echter goede redenen voor die gedetailleerde formulering : een afwijking van de herzieningsprocedure moet de uitzondering blijven op de regel van de gewone herzieningsprocedure. Bovendien gebeurt de herziening nog in dezelfde legislatur, zodat men normaal gesproken al duidelijk weet in welke richting de herziening zal gaan.

6.3. Ook als men het laatste voorbeeld van de tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure buiten beschouwing laat, is de tendens naar meer gedetailleerde richtlijnen in de herzieningsverklaringen duidelijk waarneembaar. Men kan deze tendens niet afdoen als geïsoleerde precedenten of als eenmalige pekelzonden van de preconstituante. Grondwetsherzieningen kunnen niet *ex ante* getoetst worden door de afdeling Wetgeving van de Raad van State en niet *ex post* door het Grondwettelijk Hof : het gaat hier om een sector van het recht waarbij de parlementaire praktijk het recht bepaalt, en die parlementaire praktijk tendeert duidelijk naar meer gedetailleerde richtlijnen. Of die richtlijnen aanvaardbaar zijn en of de preconstituante niet teveel het laken naar zich heeft toegetrokken, zal door de constituant van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

7. In dit concrete geval gaat het om een bepaling in de herzieningsverklaring waarbij artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar wordt verklaard « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit ».

Het ligt nu eenmaal in de aard van een grondrecht dat het als dusdanig wordt gewaarborgd en dat er weinig ruimte is voor nadere regeling door de constituant. Hoe kan de preconstituante de uitbreiding van artikel 23 tot nieuwe materies op een andere wijze clausuleren dan de wijze waarop zij het heeft gedaan ? Dat er bovendien wordt gekozen voor drie specifieke materies (post, communicatie en mobiliteit) behoort tot de bevoegdheid van de preconstituante om te beslissen welke punten wel en welke punten niet voor herziening vatbaar worden verklaard.

Dat enkel wordt voorzien in een recht op universele dienstverlening (met andere woorden : een minimale standaard die aan elke burger moet worden gewaarborgd)

une pratique tout à fait nouvelle verrait le jour, à savoir l'inclusion de l'article 195 dans la déclaration de révision, suivi d'une disposition dérogatoire temporaire énonçant de manière très détaillée les points qui peuvent être révisés durant la législature en cours. Mais en pareil cas, de bonnes raisons permettraient de justifier une formulation aussi détaillée : une dérogation à la procédure de révision doit rester l'exception à la règle de la procédure de révision ordinaire. En outre, la révision étant encore opérée sous la même législature, l'on sait en principe assez clairement dans quel sens cette révision s'orientera.

6.3. Même si l'on ne tient pas compte du dernier exemple de la dérogation temporaire à la procédure de révision, on observe clairement une tendance à l'insertion de directives plus détaillées dans les déclarations de révision. L'on ne peut faire fi de cette tendance comme si elle constituait des précédents isolés ou des péchés de jeunesse ponctuels dans le chef du préconstituant. Des révisions de la Constitution ne peuvent pas être soumises à un contrôle *ex ante* de la section de législation du Conseil d'État ni à un contrôle *ex post* de la Cour constitutionnelle : il s'agit en l'occurrence d'un secteur du droit où la pratique parlementaire détermine le droit, et il se fait que dans cette pratique parlementaire, la tendance est clairement à des directives plus détaillées dans les déclarations de révision. Il appartiendra au constituant d'apprecier au cas par cas si ces directives sont acceptables et si le préconstituant n'a pas trop tiré la couverture à lui.

7. Dans le cas qui nous occupe, il est question d'une disposition de la déclaration de révision de l'article 23 de la Constitution « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ».

Un droit fondamental est, par nature, un droit garanti en tant que tel et laissant peu de place à la formulation de modalités précises par le constituant. Comment le préconstituant pourrait-il formuler autrement qu'il l'a fait l'extension de l'article 23 à de nouvelles matières ? En outre, l'option en faveur de trois matières spécifiques (la poste, la communication et la mobilité) relève du pouvoir du préconstituant de décider quels points sont déclarés ouverts à révision et lesquels ne le sont pas.

Le fait que soit uniquement prévu un droit à un service universel (en d'autres termes, un standard minimal à garantir à chaque citoyen) cadre parfaitement avec le

ligt in lijn met het beschermingsniveau dat artikel 23 van de Grondwet volgens de huidige rechtspraak biedt. De constituant behoudt nog een voldoende beoordelingsruimte voor een eventuele detaillering van die universele dienstverlening, zoals een minimale dienstverlening in geval van niet-betaling, een continue dienstverlening, een dienstverlening voor wie verafgelegen woont, enz.

De conclusie is dan ook dat de herzieneringsverklaring van 2014 op dit punt ingepast kan worden in de bevoegdheid van de preconstituant en in overeenstemming is met artikel 195 van de Grondwet (1).

B. Zijn de voorgestelde herzieneringen in overeenstemming met de herzieneringsverklaring ?

8. Vervolgens rijst de vraag of de voorstellen tot herzienering van artikel 23 van de Grondwet in overeenstemming zijn met de herzieneringsverklaring.

8.1. De voorstellen nrs. 6-15/1 en 6-122/1 van de heer Bert Anciaux, respectievelijk van de heer Bert Anciaux c.s. strekken ertoe om in artikel 23 van de Grondwet het recht op water en op energie te waarborgen. Nog afgezien van het veeleer formalistische bezwaar dat het tweede voorstel geen nieuw lid toevoegt aan artikel 23 van de Grondwet, zoals de herzieneringsverklaring stipuleert, maar een nieuw onderdeel toevoegt aan het bestaande derde lid van dat artikel, kan een recht op water en op energie niet worden ingepast in de materies die door de preconstituant werden aangewezen, namelijk post, communicatie en mobiliteit. Deze voorstellen zijn dan ook niet in overeenstemming met de herzieneringsverklaring van 2014.

8.2. Met het voorstel nr. 6-36/1 van de heer Philippe Mahoux wordt beoogd om in artikel 23 van de Grondwet het recht op water te waarborgen. Nog afgezien van het veeleer formalistische bezwaar dat het voorstel geen nieuw lid toevoegt aan artikel 23 van de Grondwet, zoals de herzieneringsverklaring stipuleert, maar een nieuw

(1) Men vergelijkt met artikel 22bis van de Grondwet : het eerste lid van die bepaling werd ingevoegd (herzienering van 23 maart 2000, *Belgisch Staatsblad* 25 mei 2000) op basis van een vrij restrictief geformuleerde bepaling in de herzieneringsverklaring van 1999 (herzienering « van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming van de rechten van het kind op morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit verzekeren »). Die restrictie werd betreurd, maar de juridische geldigheid ervan werd tijdens de parlementaire voorbereiding niet in vraag gesteld (zie onder meer stuk Senaat, nr. 2-21/4, 40-54 ; zie ook later stuk Kamer, nr. 52-175/1, 4). Pas na een bijkomende bepaling in de herzieneringsverklaringen van 2003 en 2007 werd artikel 22bis aangevuld met bijkomende grondrechten voor kinderen (herzienering van 22 december 2008, *Belgisch Staatsblad* 29 december 2008).

niveau de protection offert par l'article 23 de la Constitution, conformément à la jurisprudence actuelle. Le constituant conserve encore une marge d'appréciation suffisante pour détailler éventuellement le service universel en question et le définir, par exemple, comme un service minimal en cas de non-paiement, un service continu, un service garanti aux citoyens habitant un endroit isolé, etc.

On peut dès lors conclure que la déclaration de révision de 2014 peut être considérée sur ce point comme cadrant parfaitement avec la compétence du préconstituant et comme conforme à l'article 195 de la Constitution (1).

B. Les révisions proposées sont-elles conformes à la déclaration de révision ?

8. Se pose ensuite la question de savoir si les propositions de révision de l'article 23 de la Constitution sont conformes à la déclaration de révision.

8.1. Les propositions nos 6-15/1 et 6-122/1, déposées respectivement par M. Bert Anciaux et par M. Bert Anciaux et consorts, visent à garantir, dans l'article 23 de la Constitution, le droit à l'eau et à l'énergie. Indépendamment de l'objection plutôt formaliste selon laquelle la deuxième proposition n'ajoute pas un nouvel alinéa à l'article 23 de la Constitution, comme l'indique la déclaration de révision, mais bien un nouvel élément à l'alinéa 3 existant de cet article, un droit à l'eau et à l'énergie ne cadre pas avec les matières désignées par le préconstituant, à savoir la poste, la communication et la mobilité. Les propositions en question ne sont donc pas conformes à la déclaration de révision de 2014.

8.2. La proposition n° 6-36/1 de M. Philippe Mahoux vise à garantir le droit à l'eau dans l'article 23 de la Constitution. Là non plus, indépendamment de l'objection plutôt formaliste selon laquelle la proposition en question n'ajoute pas un nouvel alinéa à l'article 23 de la Constitution, comme l'indique la déclaration de révision,

(1) Comparer avec l'article 22bis de la Constitution : l'alinéa premier de cette disposition avait été inséré (révision du 23 mars 2000, *Moniteur belge* 25 mai 2000) sur la base d'une disposition formulée de manière assez restrictive dans la déclaration de révision de 1999 (révision « du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits de l'enfant à l'intégrité morale, physique, mentale et sexuelle »). Cette formulation restrictive avait été déplorée, mais sa validité juridique n'avait pas été remise en question lors des travaux parlementaires (voir entre autres doc. Sénat, n° 2-21/4, 40-54 ; voir également doc. Chambre, n° 52-175/1, 4). Ce n'est qu'après l'insertion d'une disposition complémentaire dans les déclarations de révision de 2003 et 2007 que l'article 22bis a été complété par des droits fondamentaux supplémentaires en faveur des enfants (révision du 22 décembre 2008, *Moniteur belge* 29 décembre 2008).

onderdeel toevoegt aan het bestaande derde lid van dat artikel, kan een recht op water niet worden ingepast in de materies die door de preconstituante werden aangewezen, namelijk post, communicatie en mobiliteit. Dit voorstel is dan ook niet in overeenstemming met de herzieningsverklaring van 2014.

8.3. De voorstellen nrs. 6-7/1 en 6-43/1 van mevrouw Martine Taelman en de heer Jean-Jacques De Gucht, respectievelijk van de dames Olga Zrihen en Véronique Jamouille strekken ertoe om in artikel 23 van de Grondwet het recht op toegang tot het internet te waarborgen. Dit recht kan grotendeels worden ingepast in de materies post en communicatie die door de preconstituante werden aangewezen. Het is weliswaar zo dat de toegang tot internet niet alleen wordt gebruikt voor briefwisseling (lees : mailverkeer en andere berichten) en voor audiovisuele communicatie, maar ook voor *streaming* van audiovisuele content, die niet zo eenvoudig kan worden ingepast in de materie « communicatie », maar een dergelijke soepele interpretatie van de herzieningsverklaring lijkt nog wel mogelijk voor de constituant. Er kan worden aangenomen dat de constituant de materies « post » en « communicatie » mag operationaliseren naar bepaalde concrete media en het medium « internet » is in dat verband geen onredelijk ruime interpretatie. Deze voorstellen zijn dan ook in overeenstemming met de herzieningsverklaring van 2014.

Het eerstgenoemde voorstel is vanuit formeel oogpunt wel beter in overeenstemming met de herzieningsverklaring, omdat het een nieuw lid toevoegt aan artikel 23 van de Grondwet, zoals de herzieningsverklaring stipuleert, en niet – zoals het laatstgenoemde voorstel – een nieuw onderdeel toevoegt aan het bestaande derde lid van dat artikel. Daar staat dan weer tegenover dat deze laatste werkwijze te verkiezen valt vanuit wetgevingstechnisch oogpunt, omdat het leidt tot een beter leesbaar artikel 23.

8.4. Met het voorstel nr. 6-8/1 van mevrouw Martine Taelman wordt beoogd om in artikel 23 van de Grondwet het recht op ondernemen te waarborgen. Nog afgezien van het veeleer formalistische bezwaar dat het voorstel geen nieuw lid toevoegt aan artikel 23 van de Grondwet, zoals de herzieningsverklaring stipuleert, maar een nieuw onderdeel toevoegt aan het bestaande derde lid van dat artikel, kan een recht op ondernemen niet worden ingepast in de materies die door de preconstituante werden aangewezen, namelijk post, communicatie en mobiliteit. Dit voorstel is dan ook niet in overeenstemming met de herzieningsverklaring van 2014.

mais bien un nouvel élément à l’alinéa 3 existant de cet article, un droit à l’eau ne cadre pas avec les matières désignées par le préconstituant, à savoir la poste, la communication et la mobilité. Cette proposition n’est dès lors pas conforme à la déclaration de révision de 2014.

8.3. Les propositions n°s 6-7/1 et 6-43/1, déposées respectivement par Mme Martine Taelman et M. Jean-Jacques De Gucht et par Mmes Olga Zrihen et Véronique Jamouille, visent à garantir, dans l’article 23 de la Constitution, le droit d’accéder à L’internet. Ce droit peut s’intégrer, pour l’essentiel, dans les matières « poste » et « communication » désignées par le préconstituant. S’il est vrai que l’accès à l’Internet peut être utilisé non seulement pour la correspondance (c’est-à-dire pour l’échange de courriels et d’autres messages) et pour la communication audiovisuelle, mais aussi pour le *streaming* de contenu audiovisuel – qui cadre de manière moins évidente avec la matière « communication » –, il n’en demeure pas moins que le constituant semble disposer encore d’un telle latitude dans la manière dont il peut interpréter la déclaration de révision. Il peut être admis que le constituant peut opérationnaliser les matières « poste » et « communication » sur la base de certains médias concrets et que ceux-ci pourraient inclure le média « Internet » sans que l’on puisse considérer qu’il s’agit d’une interprétation déraisonnablement large. Les propositions en question sont donc conformes à la déclaration de révision de 2014.

La première proposition mentionnée est, d’un point de vue formel, davantage en concordance avec la déclaration de révision, car elle ajoute un nouvel alinéa à l’article 23 de la Constitution, comme l’indique la déclaration de révision, et non un nouvel élément à l’alinéa 3 existant de cet article, comme vise à le faire la dernière proposition mentionnée. Cette dernière option est cependant préférable d’un point de vue légitique, car elle assure une meilleure lisibilité de l’article 23.

8.4. L’objectif visé par la proposition n° 6-8/1 de Mme Martine Taelman est de garantir, dans l’article 23 de la Constitution, le droit d’entreprendre. Là non plus, indépendamment de l’objection plutôt formaliste selon laquelle la proposition en question n’ajoute pas un nouvel alinéa à l’article 23 de la Constitution, comme l’indique la déclaration de révision, mais bien un nouvel élément à l’alinéa 3 existant de cet article, un droit d’entreprendre ne cadre pas avec les matières désignées par le préconstituant, à savoir la poste, la communication et la mobilité. La proposition en question n’est dès lors pas conforme à la déclaration de révision de 2014.

8.5. Het voorstel nr. 6-123/1 van de heer Bert Anciaux c.s. strekt ertoe om in artikel 23 van de Grondwet het recht op een universele basisdienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit te waarborgen. Dit recht stemt haast woordelijk (1) overeen met de betrokken bepaling in de herzieneringsverklaring.

In de toelichting bij het voorstel wordt wel gewag gemaakt van internetdiensten, ook al komen die niet voor in de tekst van het voorstel, maar ook deze internetdiensten kunnen, zoals reeds in punt 8.3 is uiteengezet, worden ingepast in de herzieneringsverklaring.

Er moet wel dezelfde wetgevingstechnische bedenking worden geplaatst als in punt 8.3 wat betreft de toevoeging als een nieuw onderdeel aan het bestaande derde lid van artikel 23 van de Grondwet, veeleer dan als een nieuw lid, maar ook hier kan men aanvoeren dat dat de leesbaarheid van dat artikel ten goede komt.

9. Er is nog een andere bepaling in de herzieneringsverklaring die misschien soelaas zou kunnen bieden voor de voorstellen bedoeld in de punten 8.1, 8.2 en 8.4. Titel II van de Grondwet werd voor herziening vatbaar verklaard « 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 ». Geen van de voorgestelde grondrechten is echter als dusdanig door het EVRM gewaarborgd, dus die mogelijkheid kan niet worden benut.

10. Volledigheidshalve kan nog worden vermeld dat een beroep op de tijdelijke afwijkingsprocedure die gedurende de vorige zittingsperiode werd gebruikt door een overgangsbepaling aan artikel 195 toe te voegen, in de huidige zittingsperiode niet mogelijk is omdat artikel 195 niet opnieuw werd opgenomen in de herzieneringsverklaring.

11. De conclusie is dat alleen de voorstellen nrs. 6-7/1 en 6-43/1 van mevrouw Martine Taelman en de heer Jean-Jacques De Gucht, respectievelijk van de dames Olga Zrihen en Véronique Jamouille met betrekking tot het recht op toegang tot internet, alsook het voorstel nr. 6-123/1 van de heer Bert Anciaux c.s. met betrekking tot het recht op een universele basisdienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit ingepast kunnen worden in de herzieneringsverklaring.

(1) In het voorstel staat « universele basisdienstverlening » in plaats van « universele dienstverlening », hetgeen inhoudelijk nauwelijks verschilt.

8.5. La proposition n° 6-123/1 de M. Bert Anciaux et consorts vise à garantir, dans l'article 23 de la Constitution, le droit à un service de base universel en matière de poste, de communication et de mobilité. Ce droit correspond presque textuellement (1) à la disposition concernée de la déclaration de révision.

Il est question des services Internet dans les développements de la proposition n° 6-123/1, même s'il n'en est pas fait mention dans le dispositif. Comme souligné au point 8.3, ces services Internet peuvent cependant être insérés dans la déclaration de révision.

Il convient néanmoins de réitérer ici l'observation légistique formulée au point 8.3 concernant le fait que la proposition en question vise à ajouter un nouvel élément à l'alinéa 3 de l'article 23 de la Constitution plutôt qu'un nouvel alinéa, en soulignant à nouveau que cette option assure cependant une meilleure lisibilité de l'article.

9. La déclaration de révision comporte une autre disposition qui permettrait éventuellement de trouver une solution pour les propositions visées aux points 8.1, 8.2 et 8.4. Le titre II de la Constitution a été déclaré ouvert à révision « 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 ». Or, aucun des droits fondamentaux proposés n'est garanti en tant que tel par la CEDH. Cette possibilité ne peut donc pas être utilisée.

10. Dans un souci d'exhaustivité, on peut encore souligner que l'on a recouru, sous la législature précédente, à la procédure dérogatoire temporaire au moyen de la disposition transitoire ajoutée à l'article 195, mais qu'il n'est pas possible d'y recourir sous la présente législature étant donné que l'article 195 n'a plus été repris dans la déclaration de révision.

11. En conclusion, seules les propositions n° 6-7/1 et 6-43/1 concernant le droit d'accéder à l'Internet, déposées respectivement par Mme Martine Taelman et M. Jean-Jacques De Gucht et par Mmes Olga Zrihen et Véronique Jamouille, ainsi que la proposition n° 6-123/1 de M. Anciaux et consorts concernant le droit à un service de base universel en matière de poste, de communication et de mobilité cadrent avec la déclaration de révision.

(1) La proposition n° 6-123 fait mention d'un « service de base universel » au lieu d'un « service universel », ce qui ne fait guère de différence quant au fond.

Opdat de overige voorstellen doorgang kunnen vinden, zullen zij opnieuw ingediend moeten worden na de vernieuwing van de Kamers, die volgt op het aannemen van een nieuwe, aangepaste herzieningsverklaring waarin artikel 23 van de Grondwet :

- zonder meer voor herziening vatbaar wordt verklaard of
- enkel voor herziening vatbaar wordt verklaard om er nieuwe rechten (zonder beperking) aan toe te voegen, of nog
- enkel voor herziening vatbaar wordt verklaard om er rechten met betrekking tot (bijvoorbeeld) nutsvoorzieningen en ondernemen aan toe te voegen.

II. Juridische uitwerking van de voorgestelde nieuwe grondrechten

12. Bij de verscheidene voorgestelde nieuwe grondrechten kunnen nog een paar bedenkingen worden geformuleerd, los van de zo-even onderzochte vraag van hun overeenstemming met de herzieningsprocedure.

13. De meeste voorgestelde grondrechten hebben betrekking op producten of dienstverleningen die niet zozeer van de overheid uitgaan, als wel van private marktspelers. De bestaande economische, sociale en culturele rechten die bij artikel 23 van de Grondwet worden gewaarborgd, slaan doorgaans op waarborgen die de overheid grotendeels of op zijn minst in belangrijke mate in handen heeft. Zo kan de overheid het recht op een behoorlijke huisvesting waarborgen door een voldoende kwaliteitsniveau in het privéaanbod van huisvesting op te leggen, door de prijszetting voor die privéhuisvesting aan bepaalde voorwaarden te onderwerpen, door subsidies toe te staan en door zelf huisvesting ter beschikking te stellen of de terbeschikkingstelling ervan te financieren.

Voor de voorgestelde grondrechten inzake water, energie en communicatie (met inbegrip van internettoegang) is dat niet zo evident. Vooreerst is er een Europees kader, onder meer inzake universeledienstverplichtingen en inzake mededinging, waardoor bepaalde ingrepen waarbij deze rechten gewaarborgd kunnen worden, niet mogelijk zijn wegens dat Europees kader – dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie zelfs voorgaat op de Grondwet. Om hierop een beter zicht te krijgen, zou de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden een beroep kunnen doen op experten inzake de

Pour avoir une chance d'aboutir, les autres propositions devront être redéposées après le renouvellement des Chambres consécutif à l'adoption d'une nouvelle déclaration de révision, dans laquelle l'article 23 de la Constitution :

- aura été déclaré ouvert à révision sans autre précision, ou
- aura uniquement été déclaré ouvert à révision en vue d'y ajouter de nouveaux droits (sans limitation), ou encore
- aura uniquement été déclaré ouvert à révision en vue d'y ajouter (par exemple) des droits en matière d'équipements d'utilité publique et un droit d'entreprendre.

II. Mise en œuvre juridique des nouveaux droits fondamentaux proposés

12. Concernant les différents nouveaux droits fondamentaux proposés, une série d'observations peuvent encore être formulées, indépendamment de la question – qui vient d'être examinée – de leur conformité avec la procédure de révision.

13. La plupart des droits fondamentaux proposés ont trait à des produits ou services qui sont offerts non pas tant par les pouvoirs publics mais par des opérateurs privés. Les droits économiques, sociaux et culturels existants qui sont garantis par l'article 23 de la Constitution concernent généralement des garanties qui sont essentiellement ou à tout le moins en grande partie aux mains des pouvoirs publics. Ainsi, les pouvoirs publics peuvent garantir le droit à un logement décent en imposant que les logements de l'offre privée satisfassent à un niveau de qualité minimal, en soumettant la fixation des prix dans le secteur du logement privé à certaines conditions, en octroyant des subsides, en mettant des logements à disposition ou en finançant leur mise à disposition.

Ce n'est pas si évident à faire pour les droits fondamentaux proposés concernant l'eau, l'énergie et la communication (en ce compris l'accès à l'Internet). Tout d'abord, il existe un cadre européen, qui règle notamment les obligations en matière de service universel et les questions de concurrence. Ce cadre européen – qui, selon la jurisprudence de la Cour de justice, prime même sur la Constitution – n'autorise pas certaines interventions qui peuvent garantir ces droits. Pour s'en faire une meilleure idée, la commission des Affaires institutionnelles pourrait faire appel à des experts au sujet

verenigbaarheid van de regeling van die voorgestelde grondrechten met Europees recht.

Er moet wel benadrukt worden dat de voorgestelde grondrechten, zoals ze thans zijn geformuleerd, zeker niet in strijd zijn met Europees recht. Het is enkel de op deze grondrechten gesteunde nadere uitwerking en waarborging die in bepaalde gevallen in conflict zou kunnen komen met Europees recht. Uiteraard kan de grondwetgever zich voornemen dat dergelijke conflicten zich niet mogen voordoen.

14. Volgens de geldende rechtspraak zou de opname van de voorgestelde grondrechten in artikel 23 van de Grondwet tot gevolg hebben dat voor deze grondrechten een *standstill*-effect wordt erkend, hetgeen inhoudt dat het beschermingsniveau dat door de overheid met betrekking tot die grondrechten wordt geboden, niet aanzienlijk verminderd mag worden zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan. Het is belangrijk om na te gaan of die mate van bescherming van deze grondrechten ook effectief gewaarborgd kan worden. Met betrekking tot het recht op toegang tot internet kan worden verwiesen naar de projecten « Internet voor iedereen » die de aanschaf van een computer met een internetabonnement tegen voordelige voorwaarden mogelijk maakten, maar die slechts een tijdelijke geldingsduur hadden (1). Het tijdelijk karakter van dergelijke programma's zal niet zo vanzelfsprekend meer zijn indien het recht op toegang tot internet wordt opgenomen in artikel 23 van de Grondwet.

Meer in het algemeen zullen de auteurs van de voorstellen moeten nagaan of de overheid wel over voldoende hefbomen beschikt om de ermee beoogde mate van bescherming van de betrokken nieuwe grondrechten ook effectief te waarborgen, op korte en op langere termijn.

4. Reactie van professor Velaers op de analyses van professor Verdussen en de heer Van Nieuwenhove.

1. De richtlijnen van de preconstituante

Professor Verdussen huldigt in zijn uiteenzetting het standpunt dat de preconstituante alleen gemachtigd is het onderwerp van de herziening aan te geven wanneer zij een nieuwe bepaling in de Grondwet wenst te laten opnemen. Dat is volgens professor Velaers een uitermate ruim geformuleerde visie omdat elke grondwetsherziening per slot van rekening een nieuwe bepaling aan de Grondwet toevoegt. De stelling van professor Verdussen

(1) Voor de laatste regeling, die liep tot 31 december 2010, zie de artikelen 35 e.v. van de wet van 6 mei 2009 houdende diverse bepalingen .

de la compatibilité du régime des droits fondamentaux proposés avec le droit européen.

Il convient cependant de souligner que les droits fondamentaux proposés, tels qu'ils sont actuellement formulés, ne sont assurément pas contraires au droit européen. Seules les modalités de mise en œuvre et de garantie de ces droits fondamentaux risquent dans certains cas de s'opposer au droit européen. Le constituant peut naturellement faire en sorte que de telles oppositions soient exclues.

14. Selon la jurisprudence en vigueur, l'insertion des droits fondamentaux proposés à l'article 23 de la Constitution entraînerait la reconnaissance d'un effet de *standstill* pour ces droits fondamentaux, ce qui implique que le niveau de protection imposé par les pouvoirs publics relativement à ces droits ne pourrait pas être diminué de manière substantielle sans que cela soit justifié par des raisons d'intérêt général. Il est important de vérifier si un tel degré de protection de ces droits fondamentaux peut effectivement être garanti. En ce qui concerne le droit d'accéder à l'internet, il peut être fait référence aux projets « Internet pour tous » qui permettaient, à des conditions avantageuses, d'acquérir un ordinateur avec souscription d'un abonnement Internet, mais ces projets n'avaient qu'une durée de validité limitée (1). Le caractère temporaire de tels projets ne sera plus aussi évident si le droit d'accéder à l'internet est inscrit à l'article 23 de la Constitution.

Plus généralement, les auteurs des propositions devront vérifier si les pouvoirs publics disposent de leviers suffisants pour garantir effectivement, à court terme et à long terme, le degré de protection visé des nouveaux droits fondamentaux concernés.

4. Réaction du professeur Velaers aux analyses du professeur Verdussen et de M. Van Nieuwenhove.

1. Les directives du préconstituant

Dans son exposé, le professeur Verdussen défend le point de vue selon lequel le préconstituant n'est autorisé à indiquer l'objet de la révision que lorsqu'il souhaite faire inscrire une nouvelle disposition dans la Constitution. Il s'agit là, selon le professeur Velaers, d'un point de vue formulé de manière extrêmement large car toute révision de la Constitution revient en fin de compte à y ajouter une disposition nouvelle. À suivre la

(1) Concernant le dernier projet, qui était en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010, voir les articles 35 et suivants de la loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses.

leidt ertoe dat de preconstituante voor elke herziening kan aangeven waarover die moet handelen. Zij hoeft er zich niet toe te beperken een grondwetsartikel voor herziening vatbaar te verklaren. Aangezien het sowieso om een nieuwe bepaling gaat, mag de preconstituante, althans in de ogen van professor Verdussen, in de herzieningsverklaring het onderwerp van de mogelijke herziening vastleggen. Professor Velaers heeft in zijn uiteenzetting het voorbeeld gegeven waarbij artikel 142 van de Grondwet voor herziening vatbaar zou worden verklaard om een nieuwe bevoegdheid aan het Grondwettelijk Hof toe te kennen (1). Aangezien het om een nieuwe bepaling gaat, zou de preconstituante meteen op bindende wijze het precieze onderwerp van die nieuwe bevoegdheid kunnen aangeven, bijvoorbeeld een toetsingsbevoegdheid ten aanzien van titel III van de Grondwet.

Ook de heer Van Nieuwenhove heeft er met betrekking tot de herziening van artikel 195 van de Grondwet op gewezen dat « *indien die tijdelijke afwijkingsmogelijkheid van de herzieningsprocedure in de toekomst opnieuw zou worden gebruikt, (...) men een totaal nieuwe praktijk (zal) zien ontstaan, namelijk de opname van artikel 195 in de herzieningsverklaring, gevolgd door een tijdelijke afwijkingsbepaling met een zeer gedetailleerde formulering van de punten die gedurende diezelfde zittingsperiode herzien kunnen worden* (2). »

Met deze opvatting wordt de rol van de preconstituante aanzienlijk uitgebreid en beantwoordt ze niet langer aan het vereiste van artikel 195, eerste lid, overeenkomstig hetwelk de bevoegdheid van de preconstituante er zich toe beperkt « zodanige grondwettelijke bepaling » aan te wijzen, als zij wenselijk acht.

2. De voorspelbaarheid van de herzieningsverklaring

Zowel professor Verdussen (3) als professor Van Orshoven eertijds (4) voeren ter staving van hun stelling het argument van de voorspelbaarheid aan. De kiezer moet weten waarover een eventuele grondwetsherziening zal gaan. Met de richtlijnen van de preconstituante in de herzieningsverklaring kan de kiezer zich een beeld vormen van de richting die een eventuele herziening zal uitgaan. Aldus wordt zijn betrokkenheid bij het herzieningsproces vergroot.

Professor Velaers beklemtoont nogmaals dat een grondwetsherziening in drie fases verloopt en dat de

thèse du professeur Verdussen, on pourrait dire que le préconstituant peut indiquer, pour toute révision, ce sur quoi elle doit porter. Il ne doit pas se limiter à déclarer un article de la Constitution ouvert à révision. Étant donné qu'il s'agit de toute façon d'une nouvelle disposition, le préconstituant peut – du moins selon la thèse défendue par le professeur Verdussen – déterminer dans la déclaration de révision l'objet de l'éventuelle révision. Dans son exposé, le professeur Velaers a évoqué, en guise d'exemple, le cas où l'article 142 de la Constitution serait déclaré ouvert à révision en vue d'attribuer une nouvelle compétence à la Cour constitutionnelle (1). Comme il s'agit d'une nouvelle disposition, le préconstituant pourrait préciser d'emblée, de manière contraignante, l'objet exact de cette nouvelle compétence, par exemple une compétence de contrôle concernant le titre III de la Constitution.

S'agissant de la révision de l'article 195 de la Constitution, M. Van Nieuwenhove a lui aussi souligné que « *si à l'avenir on devait encore recourir à cette faculté de déroger temporairement à la procédure de révision, une pratique tout à fait nouvelle verrait le jour, à savoir l'inclusion de l'article 195 dans la déclaration de révision, suivie d'une disposition dérogatoire temporaire énonçant de manière très détaillée les points qui peuvent être révisés durant la législature en cours* (2). »

Dans une telle conception, le rôle du préconstituant est considérablement élargi et il ne répond plus à la condition de l'article 195, alinéa 1^{er}, selon lequel la compétence du préconstituant se limite à désigner « telle disposition constitutionnelle » qu'il juge souhaitable de réviser.

2. La prévisibilité de la déclaration de révision

Le professeur Verdussen invoque à l'appui de sa thèse (3), comme le professeur Van Orshoven l'avait fait à l'époque (4), l'argument de la prévisibilité. L'électeur doit savoir sur quoi portera une éventuelle révision de la Constitution. Les directives données par le préconstituant dans la déclaration de révision permettent à l'électeur de se faire une idée de l'orientation que prendra une éventuelle révision, ce qui accroît l'implication de ce dernier dans le processus de révision.

Le professeur Velaers rappelle qu'une révision de la Constitution se déroule en trois phases et qu'il faut

(1) Zie randnummer 15 van zijn uiteenzetting.

(2) Zie randnummer 6.2 van zijn uiteenzetting.

(3) Zie randnummer 5 van zijn uiteenzetting.

(4) Zie verslag Van De Castele-Wille, stuk Senaat, nr. 3-1778/2, blz. 22 en 26.

(1) Voir le point 15 de son exposé.

(2) Voir le point 6.2 de son exposé.

(3) Voir le point 5 de son exposé.

(4) Voir le rapport Van De Castele-Wille, doc. Sénat, n° 3-1778/2, p. 22 et 26.

daaraan gekoppelde rolverdeling moet worden gerespecteerd. De preconstituante hoeft dus niet alles in de eerste fase in detail vast te leggen. Zij wijst het onderwerp van een eventuele herziening aan, waarna de Kamers worden ontbonden en de kiesstrijd losbarst. Tijdens de verkiezingscampagne zullen de partijen moeten aangeven hoe zij tegenover een eventuele grondwetsherziening staan en in welke zin die al dan niet zou moeten verlopen. Pas dan zal het voor de kiezers duidelijk worden waaraan ze zich kunnen verwachten, en zullen ze hun partijvoordeur kunnen bepalen. De constituant zal dan met de vereiste tweederdee meerderheid beslissen in welke zin ze de geviseerde grondwetsbepaling wenst te herzien. Professor Verdussen en de heer Van Nieuwenhove interpreteren de rol van de preconstituante echter zo ruim dat de constituant met handen en voeten gebonden is aan de herzieningsverklaring.

Professor Velaers pleit voor een strikte interpretatie van artikel 195 van de Grondwet, met een beperkte bevoegdheid voor de preconstituante. De in dat artikel vastgelegde rolverdeling moet worden geëerbiedigd. Eerst stelt de preconstituante de herzieningsverklaring op met een gewone meerderheid. Het is niet in die fase dat het werkelijk grondwetgevend werk wordt verricht. Daarna volgen de verkiezingen waarbij de partijen in de kiescampagne moeten aangeven in welke zin de herzieningsverklaring volgens hen moet worden uitgevoerd. Tot slot zal de constituant, die vanwege de vereiste tweederdee meerderheid over de grootste democratische legitimiteit beschikt, het herzieningsprogramma vastleggen en uitvoeren.

3. Een « nieuwe » grondwettelijke bepaling

Het kernpunt waarop professor Velaers zijn betoog heeft opgebouwd en waarop professor Verdussen en de heer Van Nieuwenhove niet zijn ingegaan, behelst de vraag of het in de voorliggende herzieningsverklaring betreffende artikel 23 over een bepaling gaat waarvan het onderwerp reeds in de Grondwet aan bod komt. Die vraag dient volgens professor Velaers positief te worden beantwoord. Artikel 23 waarborgt het recht op een menswaardig leven. Dat is een ruim recht dat niet beperkt is tot de zes economische, sociale en culturele rechten die in artikel 23, derde lid, worden opgesomd. Het Grondwettelijk Hof heeft immers uitdrukkelijk bepaald dat het recht op een menswaardig leven onder meer door die vijf (nu zes) rechten kan worden gewaarborgd.

De vergelijking die professor Verdussen met artikel 32 van de Grondwet heeft gemaakt, loopt volgens professor Velaers mank. De Grondwet maakte op

respecter la répartition des rôles prévue à cet égard. Le préconstituant ne doit donc pas tout fixer en détail dès la première phase. Il désigne l'objet d'une éventuelle révision, après quoi les Chambres sont dissoutes et la lutte électorale s'engage. Au cours de la campagne électorale, les partis devront indiquer comment ils se positionnent à l'égard d'une éventuelle révision de la Constitution et dans quel sens celle-ci devrait (ne pas) se dérouler. Ce n'est qu'alors que les électeurs pourront savoir clairement à quoi s'attendre et qu'ils pourront se déclarer en faveur de tel ou tel parti. Le constituant décidera ensuite à la majorité requise des deux tiers dans quel sens il souhaite réviser la disposition constitutionnelle visée. Le professeur Verdussen et M. Van Nieuwenhove interprètent cependant le rôle du préconstituant de manière tellement large que le constituant est pieds et poings liés à la déclaration de révision.

Le professeur Velaers plaide, quant à lui, pour une interprétation stricte de l'article 195 de la Constitution, accordant une compétence limitée au préconstituant. Le partage des rôles prévu dans cet article doit être respecté. Le préconstituant établit d'abord une déclaration de révision à la majorité simple, et ce n'est pas au cours de cette phase que s'effectue le travail constitutionnel proprement dit. Viennent ensuite les élections, lors desquelles les partis qui s'affrontent dans la campagne électorale doivent indiquer dans quel sens la déclaration de révision doit être mise en oeuvre selon eux. Enfin, le constituant, qui dispose de la plus grande légitimité démocratique du fait de la majorité des deux tiers requise, établira et exécutera le programme de révision.

3. Une « nouvelle » disposition constitutionnelle

Le point essentiel sur lequel le professeur Velaers a fondé son argumentation et sur lequel le professeur Verdussen et M. Van Nieuwenhove ne se sont pas penchés, englobe la question de savoir s'il s'agit ou non, dans la déclaration de révision à l'examen concernant l'article 23, d'une disposition dont l'objet est déjà abordé dans la Constitution. Selon le professeur Velaers, cette question appelle une réponse positive. L'article 23 garantit le droit à une vie conforme à la dignité humaine, c'est-à-dire un droit étendu qui ne se limite pas aux six droits économiques, sociaux et culturels énumérés à l'article 23, alinéa 3. La Cour constitutionnelle a en effet statué explicitement que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine peut être garanti entre autres par les cinq (désormais six) droits en question.

La comparaison que le professeur Verdussen a établie avec l'article 32 de la Constitution est inappropriée, selon le professeur Velaers. Au moment de l'insertion

het ogenblik van de invoeging van deze bepaling in 1993 geen gewag van de openbaarheid van bestuur. Het ging toen om een nieuwe bepaling met een nieuw onderwerp. In dat geval kwam het aan de preconstituant toe om te verklaren dat er een nieuwe bepaling in de Grondwet kon worden ingevoegd betreffende de openbaarheid van bestuur.

In het voorliggende geval wordt een artikel, te weten artikel 23, voor herziening vatbaar verklaard met het oog op de invoeging van een nieuwe bepaling waarvan het onderwerp reeds in dat artikel voorkomt. Het staat aan de constituant om te bepalen of en, in bevestigend geval, in welke zin zij aan die herziening vorm geeft. Professor Velaers geeft toe dat aan die aanpak risico's verbonden zijn. Er wordt immers een artikel voor herziening vatbaar verklaard zonder dat vooraf geweten is in welke zin dat artikel eventueel zal worden herzien. Ook de kiezer weet dat niet. Maar het is het een of het ander. Ofwel is het de preconstituant die vooraf vastlegt in welke zin het herzieningsprogramma moet worden uitgevoerd, ofwel de constituant. Volgens professor Velaers moet het de grondwetgever zijn omdat die na de verkiezingen over de grootste democratische legitimiteit beschikt en een eventuele herziening slechts kan doorvoeren met erbiediging van de dubbele tweederde meerderheid.

5. Prof. dr. Christian Behrendt, gewoon hoog leraar Constitutioneel Recht aan de Université de Liège en assessor bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State

Deze hoorzitting heeft tot doel de compatibiliteit te onderzoeken van verschillende voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met de verklaring tot herziening van de Grondwet zoals gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 28 april 2014 (1). De problematiek kan worden samengevat als volgt.

De verklaring tot herziening van 2014 zegt dat artikel 23 van de Grondwet moet worden herzien, « *om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit* » (2). In de Senaat worden echter momenteel voorstellen ingediend die in artikel 23 andere rechten willen opnemen, waarvan geen sprake was in de verklaring. Ik verwijst hier naar de parlementaire stukken nrs. 7/1, 8/1, 15/1, 36/1 en 43/1, vermits deze in artikel 23 van de Grondwet ook het recht willen opnemen op water, het recht op energie, het recht op toegang

de cette disposition en 1993, la Constitution ne mentionnait pas la publicité de l'administration. Il s'agissait alors d'une disposition nouvelle, traitant d'un sujet nouveau. Il appartenait dans ce cas au préconstituant de déclarer qu'une nouvelle disposition, concernant la publicité de l'administration, pouvait être insérée dans la Constitution.

Dans le cas qui nous occupe, un article – en l'occurrence l'article 23 – est déclaré ouvert à révision en vue de l'insertion d'une disposition nouvelle dont l'objet figure déjà dans l'article en question. C'est au constituant qu'il incombe de déterminer s'il souhaite concrétiser cette révision et, dans l'affirmative, dans quel sens il compte le faire. Le professeur Velaers reconnaît que cette approche n'est pas exempte de risques, dans la mesure où l'on déclare un article ouvert à révision sans savoir au préalable dans quel sens cet article sera éventuellement révisé. Et l'électeur ne le sait pas, lui non plus. Mais de deux choses l'une : ou bien c'est le préconstituant qui détermine d'avance dans quel sens le programme de révision doit être exécuté, ou bien c'est le constituant qui le fait. Le professeur Velaers estime que cela incombe au constituant, puisque c'est lui qui, après les élections, dispose de la plus grande légitimité démocratique et qu'il ne peut procéder à une éventuelle révision que moyennant le respect de la double majorité des deux tiers.

5. M. Christian Behrendt, professeur ordinaire de droit constitutionnel à l'Université de Liège (ULg) et assesseur à la section de Législation du Conseil d'État

La présente audition vise à examiner la compatibilité de différentes propositions de révision de l'article 23 de la Constitution avec la déclaration de révision de la Constitution, telle qu'elle a été publiée au *Moniteur belge* du 28 avril 2014 (1). La problématique peut se résumer de la manière suivante.

La déclaration de révision de 2014 énonce qu'il y a lieu de réviser « *l'article 23 de la Constitution en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité* » (2). Or, le Sénat est actuellement saisi de propositions qui visent à insérer à l'article 23 d'autres droits, non inscrits dans la déclaration. Je me réfère ici aux documents parlementaires n° 7/1, 8/1, 15/1, 36/1 et 43/1, en tant que ceux-ci entendent faire consacrer à l'article 23 de la Constitution le droit à l'eau, le droit à l'énergie, le droit à l'accès à l'outil internet, ainsi que

(1) Verklaring van herziening van de Grondwet, *Belgisch Staatsblad* 28 april 2014, 2^e uitgave.

(2) *Ibidem*.

(1) Déclaration de révision de la Constitution, *Moniteur belge*, 28 avril 2014, 2^e éd.

(2) *Ibidem*.

tot het internet, alsook de vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid (1). Nu rijst dus de vraag wat precies de verhouding is tussen de constituant en de preconstituante. Er is over deze problematiek al veel geschreven en de rechtsleer is grotendeels eenvormig, zonder echter volledig unaniem te zijn (2).

De overheersende stroming vindt al meer dan een eeuw, en zeker sedert Oscar Orban, in 1908 (3), dat het niet aan de preconstituante is om te bepalen welke wijzigingen er moeten worden doorgevoerd in de artikelen die vatbaar zijn verklaard voor herziening. Recent nog heeft Peter Vandernoot zich uitgesproken in die zin, in een bijdrage die in 2013 werd gepubliceerd (4). Dit overheersende standpunt omvat een duidelijke rolverdeling : de preconstituante kan bepalen welke artikelen vatbaar zijn voor herziening, de constituant bepaalt de inhoud van het herziene artikel. Zo toont de preconstituante respect voor de toekomstige constituant en voor de Koning, door als derde pijler van de wetgevende macht op te treden, door zich ervan te onthouden te bepalen in welke zin de voor herziening vatbaar verklaarde artikelen gewijzigd horen te worden (5). Om het te verwoorden zoals de heer de Kerchove de Denterghem dat

(1) Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een bijkomend grondrecht, namelijk het recht op toegang tot het internet, stuk Senaat, n° 6-7/1 ; Herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een 6°, ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid, stuk Senaat, n° 6-8/1 ; Voorstel tot herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, ten einde het aan te vullen met een 7°, dat het recht op water waarborgt, stuk Senaat, n° 6-36/1 ; Voorstel van de heer Anciaux tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, stuk Senaat, n° 6-15/1 ; Herziening van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit, stuk Senaat, n° 6-43/1.

(2) Zie meer bepaald J. Velu, *Droit public*, deel I, Le statut des gouvernants, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 168 ; D. Renders, « Un diagnostic nuancé », in : F. Delpérée (dir.), *La procédure de révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 2003, p. 58-59 ; E. Vandenbossche, « De herziening van artikel 195 van de Grondwet. Een noodzaak tot demystificatie », in : A. De Becker et E. Vandenbossche (éds.), *Scharnier- of sleutelelementen in het grondwettelijk recht, Het beginsel van constitutive autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet – Éléments charnières ou éléments-clés en droit constitutionnel, Le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution*, Brugge en Brussel, Die Keure / La Chartre, 2011, blz 59 e.v. ; J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013 ; J. Velaers, « Artikel 195, overgangsbepaling : een tijdelijke versoepeling van de procedure », *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intesentia, 2014, blz 1 e.v. Voor een mening die ingaat tegen het merendeel van de rechtsleer zie P. Van Orshoven, hoorzitting in de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden, stuk Senaat, nr 3-1778/2, blz 21 e.v.

(3) O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, deel 2, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1908, blz 704 e.v.

(4) P. Vandernoot, « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 : « Ceci (n')est (pas) une révision » » in : J. Sautois et M. Uyttendaele (dirs.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2014, blz. 13 e.v.

(5) J. Velaers, hoorzitting in de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden, stuk Senaat, nr 3-1778/2, blz. 27.

la liberté de commerce et d'industrie (1). Surgit de la sorte la question de savoir quels sont précisément les rapports entre le constituant et préconstituant. Sur cette problématique, beaucoup a déjà été écrit, et la doctrine concorde très largement, sans pour autant être tout à fait unanime (2).

Le courant majoritaire estime depuis plus d'un siècle et certainement depuis Oscar Orban en 1908 (3) qu'il n'incombe pas au pouvoir préconstituant d'indiquer le contenu des modifications que doivent subir les articles qu'il ouvre à révision. Encore récemment, Pierre Vandernoot s'est exprimé en ce sens dans une contribution parue en 2013 (4). Pour cette doctrine majoritaire, une répartition claire des rôles se fait jour : au pouvoir préconstituant la faculté de déterminer quel article pourra être révisé ; au pouvoir constituant la possibilité de déterminer le contenu de cet article révisé. Le pouvoir préconstituant témoigne ainsi de son respect aux futures assemblées constituantes ainsi qu'au Roi agissant en tant que troisième branche du pouvoir législatif, en s'abstenant de déterminer quelle inclinaison les articles qu'il ouvre à révision devraient prendre (5). Pour reprendre une formule déjà prononcée en 1893 par M. de Kerchove

(1) Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue de le compléter par un droit fondamental supplémentaire, à savoir le droit d'accéder à l'Internet, doc Sénat, n° 6-7/1 ; Révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 6° garantissant la liberté de commerce et d'industrie, doc. Sénat, n° 6-8/1 ; Proposition de révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 7° garantissant le droit à l'eau, doc. Sénat, 2014, n° 6-36/1 ; Proposition de M. Anciaux concernant la révision de l'article 23 de la Constitution, doc. Sénat, 2014, n° 6-15/1 ; Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue d'y ajouter un point 7 introduisant le droit à l'accès à l'outil Internet comme nouveau droit fondamental, doc. Sénat, n° 6-43/1.

(2) Voy. notamment J. Velu, *Droit public*, tome I, Le statut des gouvernants, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 168 ; D. Renders, « Un diagnostic nuancé », in : F. Delpérée (dir.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 58-59 ; E. Vandenbossche, « De herziening van artikel 195 van de Grondwet. Een noodzaak tot demystificatie », in : A. De Becker et E. Vandenbossche (éds.), *Scharnier- of sleutelelementen in het grondwettelijk recht, Het beginsel van constitutive autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet – Éléments charnières ou éléments-clés en droit constitutionnel, Le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution*, Bruges et Bruxelles, Die Keure / La Chartre, 2011, p. 59 et s. ; J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2013 ; J. Velaers, « Artikel 195, overgangsbepaling : een tijdelijke versoepeling van de procedure », *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, p. 1 et s. Pour une opinion à contre-courant de la doctrine majoritaire, voy. P. Van Orshoven, audition devant la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, doc. Sénat, n° 3-1778/2, p. 21 et s.

(3) O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome 2, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1908, p. 704 et s.

(4) P. Vandernoot, « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 : « Ceci (n')est (pas) une révision » » in : J. Sautois et M. Uyttendaele (dirs.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2014, p. 13 et s.

(5) J. Velaers, audition devant la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, doc. Sénat, n° 3-1778/2, p. 27.

al in 1893 deed : « *les Chambres n’ont point de testament politique à faire* »(1).

Zo beschikt de constituant na de verkiezingen over een ruime vrijheid om te handelen :

– ze kan de verklaring tot herziening van de grondwet negeren en besluiten de door de preconstituant voor herziening vatbaar verklaarde artikelen niet te wijzigen (dit is statistisch gezien een veel voorkomend geval, aangezien er uiteindelijk slechts een beperkt aantal van de voor herziening vatbaar verklaarde artikelen ook effectief worden gewijzigd) ;

– ze kan echter ook effectief alle voor herziening vatbaar verklaarde artikelen wijzigen. In dat geval is de constituant gemachtigd om de wil van de preconstituant te negeren, ook als die laatste zonder de van haar verlangde terughoudendheid had aangegeven in welke zin ze de constituant wijzigingen wenste te laten doorvoeren, door dit in een artikel aan te geven.

Het kan natuurlijk ook nodig blijken om de Grondwet te herzien, niet door een artikel te wijzigen dat reeds in de Grondwet stond, maar door er een nieuwe bepaling in te voegen betreffende een nieuwe materie, die niet eerder door de Grondwet werd geregeld. In die situatie – en dat is een uitzondering op de regel die zegt dat de aanwijzingen van de preconstituant niet bindend zijn voor de constituant – kan de constituant alleen optreden binnen het gebied *ratione materiae* dat in de wijzigingsverklaring is vastgesteld. De verantwoording van deze regel is eenvoudig : de constituant mag in geen geval carte blanche krijgen om om het even wat op te nemen in de Grondwet, want dat zou strijdig zijn met het idee dat een wijziging voorzienbaar moet zijn voor de kiezers die, door hun stem, de constituant assemblees vorm geven. Op dit punt is de rechtsleer eensluidend.

*
* * *

Dit zijn dus de principes. Op basis hiervan moet de rest van de voordracht in drie delen worden gesplitst : in het eerste deel wordt toegelicht waarom spreker zich schaart achter het net uiteengezette meerderheidsstandpunt ; in het tweede deel wordt even een omweg gemaakt langs de herziening van artikel 195, die plaatsvond op 29 maart 2012 en die specifieke maar onderscheiden

de Denterghem, « *les Chambres n’ont point de testament politique à faire* »(1).

Ainsi, le pouvoir constituant, à l’issue du scrutin qui le met en place, dispose d’une large liberté d’action :

– il peut faire fi de la déclaration de révision et donc décider de ne pas modifier les articles soumis à révision qui avaient pourtant été déclarés ouverts à révision par le préconstituant (et nous savons que cela est une constellation statistiquement fort fréquente, dès lors qu’en général seule une minorité des articles ouverts à révision sont effectivement révisés) ;

– mais le constituant peut tout aussi bien effectivement réviser les dispositions ouvertes à révision. Et dans ce cas, il est autorisé à ignorer la volonté du préconstituant lorsque celui-ci, méconnaissant le devoir de réserve qui devrait être le sien, s’est avancé pour indiquer la direction qu’il souhaite faire prendre au constituant, notamment en désignant la manière, au sein d’un article, dont il souhaite voir se réaliser la révision.

Cela étant, il peut arriver que la nécessité se fasse jour de procéder à la révision de la Constitution non en modifiant un article qui figure déjà en son sein, mais en y insérant une disposition relativement à une matière nouvelle, non encore réglée par celle-ci. Dans cette situation – et ceci constitue une exception à la règle selon laquelle les indications du préconstituant ne lient pas le constituant – le constituant n’est autorisé à intervenir que dans le champ *ratione materiae* indiqué dans la déclaration de révision. La justification de cette exigence se comprend aisément : il convient d’éviter que le pouvoir constituant ne dispose d’un blanc seing, blanc seing qui l’habiliterait à insérer dans la Constitution tout et n’importe quoi, démarche qui serait incompatible avec l’idée que la révision doit être prévisible pour les électeurs qui, au travers de leurs suffrages, procèdent à la mise en place des assemblées constitutantes. Sur ce point, la doctrine semble unanime.

*
* * *

Voilà les principes posés. Sur la base de ceux-ci, la suite de l’intervention sera divisée en trois points : le premier vise à établir les raisons qui poussent le professeur à se rallier à la position majoritaire. Le second constitue un rapide détour par la révision de l’article 195, survenue le 29 mars 2012, révision qui pose des problèmes particuliers mais distincts. Enfin, dans une

(1) Geciteerd door O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, deel 2, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1908, blz. 706.

(1) Cité par O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome 2, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1908, p. 706.

problemen meebrengt ; in het derde en laatste deel zal spreker de gemaakte opmerkingen toepassen op de voorstellen tot herziening van artikel 23, die zijn ingediend in uw assemblee.

I. Waarom spreker achter de meest gedeelde visie staat

Er zijn drie belangrijke redenen waarom spreker van mening is dat de meerderheid van de rechtsgereerde *gelijk* hebben, wanneer zij zeggen dat de constituant niet gebonden is aan de aanwijzingen van de preconstituant met betrekking tot de inhoud van de voorgenomen grondwetswijzigingen.

Hier is eerst en vooral een *historisch* argument voor, dat gestoeld is op de parlementaire voorbereiding in het Nationaal Congres. Wanneer men de documenten in verband met die werkzaamheden leest – ze zijn gebundeld door ridder HUYTTENS – vindt men geen enkel argument dat pleit voor de theorie dat de oorspronkelijke constituant de daarop volgende constituant wilde binden aan de aanwijzingen van de preconstituant, behalve aan de lijst van voor herziening vatbaar verklaarde artikelen.

Dan is er ook het *vergelijkend* argument. Wanneer men onze procedure voor grondwetsherziening vergeleikt met die van andere staten, stelt men vast dat de onze samen met die van de Verenigde Staten en van Nederland één van de striktste procedures is. Spreker beweert dit niet zomaar, het werd vastgesteld door de Commissie van Venetië, in haar advies nr. 679/912 (1). Uiteraard is de Grondwet niet zomaar een wet als de andere (2). Dat spreekt vanzelf. Maar als de constituant gebonden zou zijn door de preconstituant zelfs wat de inhoud van de herzieningen betreft, zou de herzieningsprocedure nog zwaarder zijn en zou ons systeem naar een overdreven rigiditeit neigen.

Ten slotte is er nog het derde, belangrijkste argument. Dat is het *democratische* argument. Vergelijken bij de constituant, die handelt na verkiezingen, en dus duidelijk gelegitimeerd en gesteund wordt door een 2/3 meerderheid, beschikt de preconstituant over een minder groot democratisch draagvlak, aangezien de verklaring tot herziening pas op het einde van de zittingsperiode wordt goedgekeurd – dat wil zeggen als men uitgaat van het moment van het optreden van de constituant, op basis van de resultaten van de voorlaatste verkiezingen

(1) Advies van de Commissie van Venetië nr. 679/2012 van 20 juni 2012 betreffende de herziening van de Grondwet in België, aangenomen tijdens de 91^e plenaire zitting van 15-16 juni 2012.

(2) F. Delpérée, « Article 195 », in : M Verdussen (dir.), *La Constitution belge, lignes & entrelignes*, Brussel, Le Cri, blz. 444.

troisième et dernière partie, les considérations ainsi exposées seront appliquées aux propositions de révision de l'article 23 telles qu'elles ont été déposées au sein de la haute Assemblée.

I. Les raisons qui conduisent à se rallier à la position majoritaire

Il y a principalement trois raisons qui conduisent M. Behrendt à considérer que la doctrine majoritaire est *fondée* lorsqu'elle affirme que le constituant n'est pas lié par les indications du préconstituant relatives au contenu de la révision constitutionnelle envisagée.

Tout d'abord, il y a un argument *historique*, et qui prend appui sur les travaux préparatoires du Congrès national. À la lecture de ces travaux, recueillis par le chevalier Huyttens, on ne trouve aucune trace pour soutenir la thèse selon laquelle le pouvoir constituant originaire aurait souhaité lier le pouvoir constituant dérivé aux indications du préconstituant au-delà de la simple liste des dispositions ouvertes à révision.

Ensuite, il y a un argument *comparatif*. Si l'on compare notre procédure de révision constitutionnelle avec celles qui existent dans d'autres États dans le monde, on constate que la nôtre fait partie des procédures *les plus rigides qui existent à l'échelle planétaire*, avec celles des États-Unis d'Amérique et du Royaume des Pays-Bas. La Commission de Venise le dit dans son avis n° 679/912 (1). Certes, « la Constitution n'est pas une loi comme les autres » (2). Mais si le constituant était lié par le préconstituant même quant au contenu de la révision à opérer, on aurait encore ajouté à la lourdeur de notre procédure de révision et ainsi fait dériver notre système vers un rigorisme excessif.

Enfin, et surtout, il y a l'argument *démocratique* – et il est le plus important des trois. En effet, comparé au constituant, qui agit subséquemment à une élection, qui est donc fraîchement légitimé et qui se déploie à la faveur d'une majorité des deux tiers, le préconstituant dispose d'une assise démocratique nettement plus faible, étant donné que la déclaration de révision est adoptée en fin de législature – c'est-à-dire, si l'on se place au moment de l'intervention du pouvoir constituant, sur la base des résultats électoraux de l'avant-dernier scrutin

(1) Avis de la Commission de Venise n° 679/2012 du 20 juin 2012 relatif à la révision de la Constitution de la Belgique, adopté lors de la 91^e session plénière des 15-16 juin 2012.

(2) F. Delpérée, « Article 195 », in : M Verdussen (dir.), *La Constitution belge, lignes & entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, p. 444.

– en, vooral, op basis van een gewone meerderheid. Het zou vreemd zijn om meer waarde te hechten aan een beslissing die gebaseerd is op een verkiezing die lange tijd geleden plaatsvond en die met een gewone meerderheid wordt genomen en zo de prerogatieven van een recent en op nationaal niveau verkozen assemblee, die met een tweederdemeerderheid handelt, te beperken. Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat de assemblee die tijdens de vorige zittingsperiode voor een herziening van de Grondwet heeft gestemd, *de facto* al erg in beslag is genomen door de verkiezingscampagne, aangezien ze weet dat haar ontbinding nadert en onvermijdelijk is.

Deze drie argumenten, historisch, vergelijkend en democratisch, vormen de reden waarom spreker aanhanger is van de meest gedeelde visie, die zegt dat de preconstituante geen bindende richtlijnen kan geven aan de constituante en dat als zij dit toch zou doen, het de constituante vrij staat daarvan af te wijken.

II. Een kleine omweg langs de herziening van artikel 195 van 29 maart 2012

Spreker wil ook kort iets te zeggen over de grondwetsherziening die door de Koning werd bekraftigd op 29 maart 2012, die is verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 6 april (2^e uitgave), en die aan artikel 195 van de Grondwet een « overgangsbepaling » heeft toegevoegd die luidt : « Evenwel kunnen de Kamers, samengesteld ingevolge de vernieuwing van de Kamers van 13 juni 2010, in overeenstemming met de Koning, beslissen over de herziening van de volgende bepalingen, artikelen en groeperingen van artikelen, *uitsluitend in de hierna aangeduide zin...* » (1). Waarna een lijst volgt van vijftien punten.

Spreker vermeldt deze gebeurtenis enkel om te benadrukken dat zij op juridisch vlak op geen enkele manier vergelijkbaar is met de feiten waarover op dit moment advies wordt gevraagd. De vraag of de verklaringen van de *preconstituante* bindend zijn voor de constituante, dient anders te worden bekeken dan de vraag of een handeling van de *constituante* deze werking kan hebben. Men mag niet vergeten dat de overgangsbepaling van artikel 195 niet is opgesteld door de preconstituante maar wel door de constituante zelf. Aangezien de constituante uit juridisch oogpunt almachtig is, kan zij natuurlijk *ad futurum* voor zichzelf vaststellen op welke manier deze of gene bepaling herzien moet worden (indien zij ook werkelijk herzien wordt). Anders gezegd : als de overgangsbepaling van artikel 195 de herziening van de in de punten 1° tot 15° opgesomde bepalingen toestaat

– et, surtout, à la majorité simple. Il serait surprenant de confier plus de prérogatives à une décision fondée sur les résultats d'un scrutin révolu et intervenue à la majorité ordinaire, et de réduire corrélativement les prérogatives d'une assemblée récemment légitimée par l'électorat national et agissant à la majorité des deux tiers. Enfin, on ne perdra pas de vue que l'assemblée qui, au cours de la législature précédente, a voté une déclaration de révision était *de facto* déjà largement engagée dans la campagne électorale, puisqu'elle savait sa propre dissolution imminente et inéluctable.

Ces trois arguments, historique, comparatif et démocratique, conduisent le professeur Behrendt à considérer comme pertinente la doctrine majoritaire qui affirme que le *préconstituant* n'a pas le pouvoir de lier par des directives le *constituant* et que si de telles directives étaient malgré tout émises, le *constituant* demeurerait libre de s'en écarter.

II. Un rapide détour par la révision de l'article 195, survenue le 29 mars 2012

La révision constitutionnelle sanctionnée par le Roi le 29 mars 2012 et publiée au *Moniteur* du 6 avril (2^e édition) a ajouté à l'article 195 de la Constitution une « Disposition transitoire » aux termes de laquelle « les Chambres constituées à la suite du renouvellement des Chambres du 13 juin 2010 peuvent, d'un commun accord avec le Roi, statuer sur la révision des dispositions, articles et groupements d'articles suivants, *exclusivement dans le sens indiqué ci-dessous :* » (1). Suit alors une liste en quinze points.

Cet épisode est mentionné pour mettre en exergue que, sur le plan juridique, il n'est en rien comparable aux faits sur lesquels le Sénat a souhaité recueillir des avis aujourd'hui. En effet, il est très différent de se demander si les déclarations du *préconstituant* sont en mesure de lier le pouvoir *constituant* ou de se poser la question de savoir si un acte du *pouvoir constituant* peut avoir un tel effet. Il faut bien avoir à l'esprit que, dans la disposition transitoire de l'article 195, ce n'est pas le *préconstituant* qui parle mais bien le *pouvoir constituant* lui-même. Or, le *pouvoir constituant* étant juridiquement omnipotent, il peut bien entendu se déterminer *ad futurum* sur la manière dont telle ou telle disposition devra être révisée (pour autant qu'elle soit effectivement révisée). Autrement dit : lorsque la disposition transitoire de l'article 195 autorise la révision des dispositions

(1) Dhr. Behrendt benadrukt dit.

(1) C'est M. Behrendt qui souligne ce point.

« uitsluitend in de hierna aangeduide zin », dan is deze regel juridisch perfect toepasbaar. Men mag dit echter geenszins verwarren met wat hier vandaag besproken wordt, aangezien de lijst van 15 punten – zoals de constituant zelf zegt aan het einde van de overgangsbepaling – geen verklaring van herziening vormt (1). Het is dus volkomen coherent om te stellen dat de herzieningsverklaring de constituant niet bindt maar dat de lijst uit deze bepaling dat wel doet.

Na deze bedenkingen bij de herziening van artikel 195 – en spreker benadrukt dat de betreffende overgangsbepaling haar bestaansreden nu al verloren is, aangezien zij alleen juridische uitwerking kon hebben tijdens de 53^e zittingsperiode – zal spreker nu de hierboven uiteengezette principes (I) toepassen op de voorstellen tot herziening van artikel 23 die uw assemblee op dit moment bestudeert (2), na de herzieningsverklaring die in het *Belgisch Staatsblad* is verschenen op 28 april 2014.

III. Beoordeling van de grondwettigheid van de voorstellen tot herziening van artikel 23 die zijn ingediend in de Senaat

Artikel 23 van de Grondwet is momenteel voor herziening vatbaar verklaard. Dit was reeds het geval tijdens de vorige zittingsperiode (de 53^e) en ook tijdens de twee daaraan voorafgaande zittingsperiodes (de 52^e en de 51^e). Elk van de vier verklaringen tot herziening (3) stelde dat er redenen zijn tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit ». Door zich op die manier uit te drukken, heeft de preconstituante de herziening van artikel 23 dus niet beperkt tot één bepaald lid, aangezien zij zegt dat er redenen zijn tot herziening van « artikel 23 van de Grondwet », dus het *hele* artikel. In een hoorzitting in de Senaat tijdens de 51^e zittingsperiode stelde Jan Velaers reeds vast dat artikel 23 in zijn geheel voor herziening vatbaar is verklaard (4). Dit is een belangrijk element.

Uiteraard had de preconstituante, zoals Marc Uyttendaele opmerkte, de mogelijkheid om het actieterrein van de constituant te beperken door haar enkel toe

(1) « Deze overgangsbepaling is geen verklaring tot herziening in de zin van artikel 195, tweede lid. »

(2) Zie voetnoot nr. 1, op blz 55.

(3) Verklaringen verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 2003, 1 mei 2007, 7 mei 2010 en 28 april 2014.

(4) J. Velaers, Hoorzitting voor de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat, stuk Senaat, nr. 3-1778/2 , blz. 29.

mentionnées aux points 1° à 15° « exclusivement dans le sens indiqué ci-dessous », il s’agit là d’une règle qui a une portée parfaitement juridique. Mais toute confusion avec la problématique qui nous occupe ici, aujourd’hui, est bien exclue, car cette liste en quinze points n’est pas – le constituant le dit lui-même à la toute fin de la disposition transitoire – une déclaration de révision (1). Il est donc parfaitement cohérent d’affirmer qu’une déclaration de révision ne lie pas le constituant mais que la liste contenue dans la disposition transitoire avait, elle, bel et bien un tel effet.

Ces quelques observations relatives à la révision de l’article 195 étant faites – et l’intervenant souligne que ladite disposition transitoire a déjà perdu sa raison d’être, puisqu’elle n’avait de force juridique qu’au cours de la 53^e législature – l’intervenant souhaite maintenant appliquer les principes exposés *supra* (1) aux propositions de révision de l’article 23 dont l’Assemblée est pour l’heure saisie (2), suite à la déclaration de révision publiée au *Moniteur belge* du 28 avril 2014.

III. Appréciation de la constitutionnalité des propositions de révision de l’article 23 telles qu’elles ont été déposées au sein du Sénat

L’article 23 de la Constitution est pour l’heure ouvert à révision. Ce fut déjà le cas sous la législature précédente (la 53^e), et même aussi sous la 52^e et sous la 51^e législature. Chacune de ces quatre déclarations de révision (3) porte qu’« il y a lieu à révision de l’article 23 de la Constitution, en vue d’y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ». En s’exprimant de la sorte, le préconstituant n’a pas limité la révision de l’article 23 à un alinéa particulier, puisqu’il dit qu’il y a lieu de réviser « l’article 23 de la Constitution », donc *tout* l’article. Auditionné par le Sénat sous la 51^e législature, Jan Velaers le constatait déjà : « l’article 23 est actuellement ouvert à révision dans son intégralité » (4). Ceci est un élément important.

Bien entendu, comme l’a relevé Marc Uyttendaele, le préconstituant aurait eu la capacité de limiter l’action du constituant, en ne lui permettant que la création du seul

(1) « La présente disposition transitoire ne constitue pas une déclaration de révision au sens de l’article 195, alinéa 2. »

(2) Voir note n° 1, à la p. 55.

(3) Déclarations publiées au *Moniteur belge* des 10 avril 2003, 1^{er} mai 2007, 7 mai 2010 et 28 avril 2014.

(4) J. Velaers, Audition devant la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, doc. Sénat, n° 3-1778/2 , p. 29.

te staan een recht in te voeren op dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. Dan had de herziulingsverklaring echter niet artikel 23 voor herziening vatbaar moeten verklaren, maar titel II van de Grondwet, teneinde een nieuwe bepaling in te voegen, die dan beperkt zou blijven tot de rechten op dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit (1).

Men moet echter wel beseffen dat deze werkwijze, waarbij titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar werd verklaard teneinde een nieuwe bepaling in te voegen, niet alleen voordelen had gehad. De constituant zou zeker veel meer ingeperkt zijn geweest dan wanneer artikel 23 voor herziening vatbaar was verklaard. Maar men dient te beseffen dat indien het recht op dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit (om slechts dit voorbeeld te nemen) inderdaad was bekrachtigd in een nieuw artikel in titel II, dit nieuwe artikel en dus ook de rechten die daarin worden bekrachtigd, *de facto* buiten artikel 23 zouden hebben gestaan. Dit zou de leesbaarheid van de Grondwet hebben verminderd, aangezien alle economische, sociale en culturele rechten dan binnen artikel 23 gegroepeerd zouden zijn, behalve één recht dat in een apart artikel zou staan.

*
* * *

Samengevat : de preconstituante kan de constituant alleen bindende aanwijzing geven over de materie waarover de constituant eventueel aanpassingen kan doorvoeren, wanneer, zoals in het begin van deze uiteenzetting wordt beschreven, de preconstituante voorziet in het invoegen van een nieuwe bepaling, op een domein dat voordien nog niet door de Grondwet werd geregeld. Wat de bestaande artikelen van de Grondwet betreft, dient men samen met Bernard Bléro op te merken dat de preconstituante wel kan suggereren om in een bestaand artikel een nieuwe bepaling op te nemen die verband houdt met de materie die reeds door dat artikel wordt geregeld (2), maar dat de wil van de preconstituante voor de constituant slechts een aanwijzende waarde heeft. Dit is duidelijk ook het geval voor de voorstellen tot herziening die uw Assemblée vandaag bezighouden.

Spreker is dus van mening dat de verklaring tot herziening van 28 april 2014 zeker toestaat de voorstellen aan te nemen van de heer M. Mahoux met het

(1) M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal en Brussel, Anthémis en Bruylant, 2014, blz. 101.

(2) B. Bléro, « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future ? », *APT*, 2012, blz. 597.

droit relatif aux services de poste, de communication et de mobilité, mais il eût alors fallu que la déclaration de révision n'ouvre pas à révision l'article 23 mais le titre II de la Constitution, en vue d'insérer dans ce titre une disposition nouvelle, disposition qui eût alors été appelée à consacrer les seuls droits relatifs aux services de poste, de communication et de mobilité (1).

Cela étant, il faut bien mesurer que ce procédé-là, procédé qui aurait consisté à ouvrir à révision le titre II de la Constitution en vue d'y insérer une disposition nouvelle, n'aurait pas eu que des avantages. Certes, il aurait enfermé le constituant d'une manière beaucoup plus nette que ne le fait l'ouverture à révision de l'article 23 de la Constitution. Mais il faut bien voir aussi que si effectivement le droit d'accès à des services de poste, de communication et de mobilité – pour ne prendre que cet exemple – avait été consacré dans un article nouveau au sein du titre II, cet article nouveau – et dès lors aussi les droits qu'il aurait eu vocation à consacrer – se serait par hypothèse situé à l'extérieur de l'article 23. Or, ceci aurait nui à la lisibilité du texte constitutionnel, puisque tous les droits économiques, sociaux et culturels auraient alors été regroupés au sein de l'article 23 – sauf un, qui aurait été situé dans un article distinct.

*
* * *

En résumé, la seule hypothèse dans laquelle le préconstituant peut lier le constituant quant à la matière dans laquelle ce dernier est potentiellement autorisé à intervenir est celle, rappelée en prélude de cet exposé, où le préconstituant envisage une disposition nouvelle, dans un domaine jusqu'alors non régi par la Constitution. Par contre, pour ce qui est des articles existants de la Constitution, il faut relever avec Bernard Bléro que si le préconstituant suggère « d'insérer dans un [tel article existant] une disposition nouvelle dont l'objet renvoie à une matière déjà réglée par cet article » (2), alors l'objet visé par le préconstituant n'a pour le constituant qu'une valeur indicative. Tel est bien le cas des propositions de révision dont la Haute Assemblée est actuellement saisie.

M. Behrendt considère donc que la déclaration de révision du 28 avril 2014 permet effectivement l'adoption des propositions de M. Mahoux en vue de garantir le

(1) M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal et Bruxelles, Anthémis et Bruylant, 2014, p. 101.

(2) B. Bléro, « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future ? », *APT*, 2012, p. 597.

oog op het waarborgen van het recht op water, het voorstel van mevrouw Taelman, de heren De Gucht en M. Vastersavendtsen en de dames Zrihen en Jamouille met het oog op het waarborgen van het recht op toegang tot het internet, en ten slotte ook het voorstel van de heer Anciaux met het oog op het waarborgen van het recht op water en energie. Spreker ziet in verband met deze voorstellen geen problemen wat de grondwettigheid betreft.

Nog een laatste opmerking met betrekking tot het voorstel van mevrouw Taelman tot « Herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een 6^o, ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid ». Artikel 23 heeft tot doel een aantal rechten te waarborgen die geen rechtstreekse werking hebben en waarop men zich dus niet rechtstreeks kan bezoeken voor Belgische rechtscolleges (1). Men kan zich dus afvragen of het zinvol is de vrijheid van handel en nijverheid te willen vrijwaren door een grondwettelijke bepaling die geen rechtstreekse werking heeft. Zoals men weet wordt de vrijheid van handel en nijverheid al gegarandeerd door bepalingen die wél rechtstreekse werking hebben en die dus wel aangevoerd kunnen worden voor de Belgische rechtscolleges. Zo is er titel II van de wet van 28 februari 2013 tot invoering van het Wetboek van economisch recht (2) waarin wordt bepaald dat iedereen vrij is om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen. Het gaat dus zeker om een regel met wetgevende waarde, maar tevens met het voordeel dat hij kan worden aangevoerd voor de Belgische rechtscolleges. Bovendien heeft het Grondwettelijk Hof zich bevoegd verklaard om de grondwettigheid van een wet te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in combinatie met de vrijheid van handel en nijverheid gewaarborgd door de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht (3). Zoals bepaald in artikel II.4. van dit Wetboek wordt de vrijheid van ondernemen « uitgeoefend met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid », verdragen die rechtstreeks toepasbaar zijn en die onlosmakelijk verbonden zijn met de vrijheid van handel en nijverheid.

Men kan zich dus vragen stellen bij het nut van het invoegen in artikel 23 van een recht dat reeds gewaarborgd wordt door supra-wetgevende instrumenten, die rechtstreekse werking hebben en nu al bindend zijn voor de verschillende wetgevers in ons land. Bovendien wordt de vrijheid van handel en nijverheid traditioneel

droit à l'eau, de Mme Taelman et M. De Gucht et Mmes Zrihen et Jamouille en vue de garantir un droit à l'accès à l'internet et, enfin, de celle de M. Anciaux relative au droit à l'eau et à l'énergie. Il n'aperçoit aucune difficulté de constitutionnalité pour ce qui est de ces propositions.

Une dernière observation peut toutefois être faite en ce qui concerne la proposition de révision de la Constitution introduite par Mme Taelman « en vue de compléter [l'article 23] par un 6^o garantissant la liberté de commerce et d'industrie ». En effet, la philosophie de base de l'article 23 est de consacrer des droits qui sont dépourvus d'effet direct et qui ne peuvent dès lors pas être directement invoqués devant les juridictions belges (1). Or, on peut se demander s'il est bien utile de vouloir protéger par une disposition constitutionnelle dépourvue d'effet direct la liberté de commerce et d'industrie. En effet, cette liberté de commerce et d'industrie est déjà consacrée par des dispositions dotées d'un effet direct et qui peuvent donc être invoquées devant les juridictions belges. Ainsi, le titre II de la loi du 28 février 2013 introduisant le Code de droit économique (2) garantit à chacun la liberté d'exercer l'activité économique de son choix. Il s'agit certes d'une norme à valeur législative mais elle a le mérite de pouvoir être invoquée devant les juridictions belges. De plus, la Cour constitutionnelle s'est déclarée compétente pour contrôler la constitutionnalité d'une loi à l'aune des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec la liberté de commerce et d'industrie garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique (3). Enfin, comme le rappelle l'article II.4. du Code de droit économique, la liberté d'entreprendre doit s'exercer dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique et du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi, traités qui sont également directement applicables et auxquels la liberté de commerce et d'industrie est inhérente.

Il est donc permis de s'interroger sur l'utilité d'insérer dans l'article 23 un droit qui est déjà garanti par des instruments supra-législatifs dotés d'un effet direct et qui lient d'ores et déjà les différents législateurs de notre pays. Aussi, la liberté de commerce et d'industrie n'est classiquement pas considérée comme un droit

(1) L. Gallez, « Article 23 », in : M. Verdussen (dir.), *La Constitution belge, lignes & entrelignes*, Brussel, Le Cri, blz. 85-86.

(2) *Belgisch Staatsblad*, 29 februari 2014.

(3) Grondwettelijk Hof, 9 oktober 2014, nr. 142/2014, advies B.2.

(1) L. Gallez, « Article 23 », in : M. Verdussen (dir.), *La Constitution belge, lignes & entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, p. 85-86.

(2) *Moniteur belge*, 29 février 2014.

(3) C. const., 9 octobre 2014, n° 142/2014, cons. B.2.

niet beschouwd als een economisch en sociaal recht (dus een grondrecht van de tweede generatie), maar als een grondrecht van de eerste generatie, dat meer bepaald voor de Staat een negatieve verplichting inhoudt.

Het is uiteraard niet aan professor Behrendt om te oordelen of het al dan niet wenselijk is om van een recht dat nu reeds een grondrecht is van de eerste generatie en dat dus reeds gewaarborgd wordt door ons Grondwettelijk Hof, ook nog een grondrecht van de tweede generatie te maken, dat geen rechtstreekse werking heeft en daardoor wellicht niet door de burger zal worden aangevoerd voor de Belgische rechtscolleges. De constituant kan natuurlijk doen wat ze wil. Maar het leek spreker wel aangewezen om te vermelden dat de vrijheid van handel en nijverheid nu al stevig beschermd wordt, zowel door de Europese verdragen als door de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof, gebaseerd op normen die wel degelijk rechtstreekse werking hebben.

6. Prof. dr. Marc Uyttendaele, gewoon hoogleraar aan de Université libre de Bruxelles (ULB)

1. Tien jaar geleden vonden er in de Senaat hoorzittingen plaats met drie grondwetsspecialisten over de zaken die we vandaag bespreken. Na het betoog van mevrouw Anne Feyt te hebben herlezen, geeft professor Uyttendaele aan dat hij hiernaar kan verwijzen, omdat haar conclusies relevant en nog steeds actueel zijn.

De grondwetsspecialisten waren tien jaar terug evenwel reeds verdeeld over deze kwestie. Jan Velaers en Anne Feyt verdedigden een bepaalde these, Paul Van Orshoven (1) een andere. Professor Marc Verdussen, gaat, voor een keer niet akkord met de analyse van spreker.

Om die reden licht spreker – op het gevaar af in herhaling te vallen – nogmaals zijn conclusies, maar misschien op iets diepgaandere manier.

2. Artikel 195 van de Grondwet luidt als volgt :

« De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.

Na deze verklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden.

(1) Stuk Senaat, nr. 3-1778/2.

économique et social (donc un droit fondamental de la deuxième génération) mais comme un droit fondamental de la première génération, droit qui emporte notamment une obligation négative dans le chef de l’État.

Il n’appartient pas au professeur Behrendt de se prononcer en opportunité sur la question de savoir s’il est oui ou non souhaitable de faire d’un droit qui constitue déjà à l’heure actuelle un droit fondamental de la première génération et qui à ce titre est déjà protégé par notre Cour constitutionnelle, concomitamment, un droit fondamental de la deuxième génération, dépourvu d’effet direct et donc non susceptible d’être, à ce titre, invoqué par les citoyens devant les juridictions belges. Le constituant peut bien sûr tout faire. Mais il lui semblait à tout le moins indiqué de signaler qu’actuellement, la liberté de commerce et d’industrie bénéficie déjà d’une solide protection, fournie tant par les Traités européens que par la jurisprudence propre à la Cour constitutionnelle, et qui se fonde sur des normes qui, elles, sont bel et bien dotées d’un effet direct.

6. M. Marc Uyttendaele, professeur ordinaire à l’Université libre de Bruxelles (ULB)

1. Il y a dix ans, le Sénat avait procédé à l’audition de trois spécialistes de droit constitutionnel sur les questions abordées aujourd’hui. Ayant relu les propos de Mme Anne Feyt, le professeur Uyttendaele estime qu’il peut y renvoyer, tant ses conclusions lui paraissent pertinentes et toujours d’actualité.

Il y a dix ans, cependant, les spécialistes du droit constitutionnel étaient déjà divisés sur cette question. Jan Velaers et Anne Feyt défendaient une thèse, Paul Van Orshoven (1), une autre. Et le professeur Marc Verdussen, une fois n’est pas coutume, ne partage pas l’analyse de M. Uyttendaele.

Telle est la raison pour laquelle, au risque d’être redondant par rapport à ce qui a déjà été exprimé, le professeur Uyttendaele livre une fois encore ses conclusions.

2. L’article 195 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

(1) Doc. Sénat, n° 3-1778/2.

Twee nieuwe Kamers worden overeenkomstig artikel 46 bijeengeroepen.

Deze Kamers beslissen, in overeenstemming met de Koning, over de punten die aan herziening zijn onderworpen.

In dit geval mogen de Kamers niet beraadslagen wan- neer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn ; en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen. »

Deze bepaling dateert van 1831.

De oorspronkelijke grondwetgever was er voor- namelijk om bekommert de tekst van de Grondwet te bestendigen, te voorkomen dat hij lichtzinnig zou worden gewijzigd en de kiezers te betrekken bij de uitwerking ervan.

Jean-Joseph Thonissen schreef in zijn « Constitution belge annotée » : « *On comprend sans peine que toute modification de la loi fondamentale dépasse infiniment l'importance d'un acte ordinaire du pouvoir législatif. Ce changement doit donc être entouré de formes solennelles qui attestent, d'un côté, que l'innovation a été l'objet d'un examen approfondi, de l'autre, qu'elle a été provoquée par les vœux de la nation (1). »*

De grondwetgever heeft geopteerd voor een procedure in twee fasen en gespreid over twee zittingsperiodes. De preconstituante, die zich uitspreekt – en dit is van essen- tieel belang – bij gewone meerderheid, wijst de grond- wetsbepalingen aan die volgens haar moeten worden herzien. Door deze vereiste bekrachtigt de grondwetge- ver het beginsel dat de Grondwet niet lichtzinnig mag worden veranderd en dat het herzieningsproces ervan verschilt van dat van een gewone wetgevende norm.

De ontbinding van rechtswege van de Kamers past binnen dezelfde logica en moet het bovendien mogelijk maken om de natie – in werkelijkheid het kiezerskorps – te betrekken bij het proces waarbij de nieuwe grond- wetsbepalingen worden goedgekeurd. In theorie moeten de verkiezingskandidaten immers hun standpunt over de manier waarop tot herziening wordt overgegaan, kenbaar kunnen maken. Op die manier kunnen de kiezers via hun stem richting geven aan de manier waarop de tekst van de Grondwet wordt herzien.

Vervolgens – en dit is niet minder essentieel – impli- ceert elke grondwetswijziging een stemming door de

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 46.

Ces Chambres statuent, d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents ; et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

Cette disposition date de 1831.

La préoccupation essentielle du constituant originaire était de pérenniser le texte constitutionnel, d'éviter qu'il ne soit modifié à la légère, d'impliquer les électeurs dans son élaboration.

Jean-Joseph Thonissen, dans sa Constitution belge annotée, écrivait : « *On comprend sans peine que toute modification de la loi fondamentale dépasse infiniment l'importance d'un acte ordinaire du pouvoir législatif. Ce changement doit donc être entouré de formes solennelles qui attestent, d'un côté, que l'innovation a été l'objet d'un examen approfondi, de l'autre, qu'elle a été provoquée par les vœux de la nation (1). »*

Le constituant a opté pour une procédure en deux temps, et étalée sur deux législatures. Le préconstituant, statuant, et c'est essentiel, à la majorité ordinaire, désigne les dispositions constitutionnelles qu'il y a lieu, à son sens, de réviser. En établissant cette exigence, le constituant consacre le principe selon lequel la Constitution ne doit pas être modifiée à la légère et que son processus de révision se distingue de celui d'adoption d'une norme législative ordinaire.

La dissolution de plein droit des Chambres s'inscrit dans la même logique et doit, de surcroît, permettre d'associer la Nation – en réalité le corps électoral – au processus d'adoption des nouvelles dispositions constitu- tionnelles. En effet, en théorie, les candidats aux élec- tions doivent pouvoir faire connaître leur position sur la manière de procéder à la révision et les électeurs, par leur vote, sont ainsi mis en mesure d'orienter la manière dont le texte constitutionnel sera revu.

Ensuite, et ce n'est pas moins essentiel, toute modi- fication constitutionnelle impliquera un vote de la

(1) *La Constitution belge annotée*, Millis, Hasselt, 1844, blz. 339.

(1) *La Constitution belge annotée*, Millis, Hasselt, 1844, p. 339.

Kamer van volksvertegenwoordigers en een stemming door de Senaat met een tweederde meerderheid van hun leden, met dien verstande dat er eveneens een quorum van twee derden is vereist in elk van deze Assemblées.

De spanningen die kunnen bestaan tussen het optreden van de preconstituante en dat van de constituant moeten worden onderzocht in het licht van deze overwegingen.

3. De eerste vraag die rijst, is wat de preconstituant kan doen.

Artikel 195 is bondig, maar niettemin duidelijk.

Ze heeft het recht « *te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst* ».

De preconstituante moet met andere woorden een aantal bepalingen ontgrendelen. De term « bepaling » is absoluut ondubbelzinnig. Het gaat – en spreker citeert een zeer recent werk van Michèle Lenoble-Pinson – om een « *prescription énoncée dans un texte* » (1) (een voorschrift vermeld in een tekst).

Wanneer we de term toepassen op de kwestie die ons hier bezighoudt, valt « bepaling » als term dus in de eerste plaats samen met elk van de artikelen van de Grondwet, die teksten zijn waarin voorschriften staan. Vervolgens maakt deze term het mogelijk om in een artikel van de Grondwet slechts één van de voorschriften ervan te beogen en bijgevolg slechts een gedeeltelijke wijziging hiervan mogelijk te maken.

In letterlijke zin zou artikel 195 niet toestaan dat er nieuwe bepalingen in de Grondwet worden opgenomen, aangezien alleen de voorschriften van de oorspronkelijke Grondwet kunnen worden herzien. Een dergelijke interpretatie, schrijft Jacques Velu, « *empêcherait de réaliser des réformes dont la nécessité serait impérieuse et qui seraient voulues par la grande majorité de la représentation nationale* » (2). De eerste commentatoren van de Grondwet oordeelden echter zelf dat men de tekst ervan niet voor eeuwig mocht bevriezen. Zo schreef Jean-Joseph Thonissen : « *Une Constitution doit être la combinaison rationnelle des besoins du gouvernement et du peuple, de l'État et des individus. Si ces besoins sont profondément modifiés par des événements imprévus ; si les garanties individuelles ou générales, convenables et suffisantes à une époque antérieure, sont devenues*

Chambre des représentants et un vote du Sénat à la majorité des deux tiers de leurs membres, étant entendu qu'un quorum de deux tiers est également requis dans chacune de ces Assemblées.

C'est à la lueur de ces considérations qu'il convient d'analyser les tensions pouvant exister entre les œuvres préconstituante, d'une part, et constituante, d'autre part.

3. La première question qui se pose est de déterminer ce que peut faire le préconstituant.

L'article 195 est lapidaire, mais néanmoins clair.

Il lui appartient de « *déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne* ».

Autrement dit, il doit déverrouiller un certain nombre de dispositions. Le terme « disposition » ne souffre aucune ambiguïté. Il s'agit, et l'orateur cite un ouvrage tout récent de Michèle Lenoble-Pinson, d'une « *prescription énoncée dans un texte* » (1).

Appliqué à la question qui nous préoccupe, le terme « disposition » se confond donc, tout d'abord, avec chacun des articles de la Constitution qui sont des textes dans lesquels figurent des prescriptions. Ensuite, ce terme permet, dans un article de la Constitution, de ne viser que l'une de ses prescriptions, et partant, de ne rendre possible qu'une modification partielle de celui-ci.

Pris à la lettre, l'article 195 ne permettrait pas d'insérer dans la Constitution des dispositions nouvelles puisque sont seules susceptibles d'être révisées, les prescriptions de la Constitution originale. Pareille interprétation, écrit Jacques Velu, « *empêcherait de réaliser des réformes dont la nécessité serait impérieuse et qui seraient voulues par la grande majorité de la représentation nationale* » (2). Or les premiers commentateurs de la Constitution admettaient eux-mêmes que l'on ne pouvait prendre le risque d'en figer à jamais le texte. Ainsi, Jean-Joseph Thonissen écrivait : « *Une Constitution doit être la combinaison rationnelle des besoins du gouvernement et du peuple, de l'État et des individus. Si ces besoins sont profondément modifiés par des événements imprévus ; si les garanties individuelles ou générales, convenables et suffisantes à une époque*

(1) M. Lenoble-Pinson, *Dire et écrire le droit en français correct*, Bruylant, 2014, blz. 230.

(2) *Droit public*, Tome 1^{er}, Brussel, Bruylant, 1996, blz. 167.

(1) M. Lenoble-Pinson, *Dire et écrire le droit en français correct*, Bruylant, 2014, p. 230.

(2) *Droit public*, Tome 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 167.

incomplètes ou illusoires, en présence de faits nouveaux qui se produisent dans la vie sociale, la loi fondamentale doit inévitablement subir des modifications (1). »

Aangezien de tekst van Grondwetartikel 195 zulks formeel niet toestaat, moet er aanvullend gebruik worden gemaakt van het grondwettelijk gewoonrecht, een manier om rechtsregels op te stellen die onvermijdelijke gevolgen van het geschreven recht ontgrendelen, in het bijzonder wanneer het gaat om Grondwettelijke principes. Men laat dan een regel tot stand komen die niet letterlijk in de Grondwet staat, maar die noodzakelijk is voor de harmonieuze werking van de instellingen

Volgens deze grondwettelijke gewoonte zal de preconstituante, wanneer het nieuwe voorschrift geen vanzelfsprekend verband houdt met een bestaand artikel, alleen aangeven dat een bepaald hoofdstuk van de Grondwet herzien moet worden, met een bondige vermelding van de doelstelling van de in te voegen bepaling. Een dergelijke versoepeeling van de grondwettelijke tekst is niets anders dan het logische gevolg van het geschreven recht, aangezien het voor de oorspronkelijke grondwetgever nooit de bedoeling is geweest elke vooruitgang voor eeuwig af te blokken. In dit geval is de grondwetgever natuurlijk gebonden aan de doelstelling die de preconstituante heeft aangegeven.

4. Dit leidt ons naar de vraag over welke manoeuvreerruimte de preconstituante beschikt. Kan zij in alle omstandigheden aangeven in welke zin zij de toekomstige grondwetsherziening tot stand wil laten komen ?

Artikel 195 geeft haar in geen geval zoveel ruimte. Haar rol is duidelijk afgebakend. Zij moet een lijst opstellen van de voor herziening vatbare bepalingen zonder aan te geven op welke manier de herziening moet geschieden. Zij kan dus noch opleggen dat de betrokken bepalingen daadwerkelijk gewijzigd worden, noch uitspraak doen over de toekomstige inhoud ervan. Haar rol is met andere woorden die van een portier, niets meer. Zij kan bepaalde delen van de Grondwet ontgrendelen, maar niet anticiperen op toekomstige grondwettelijke regels.

Een gezaghebbende rechtsinterpretatie bevestigt deze analyse. Jacques Velu schrijft : « *Dans sa déclaration, le pouvoir législatif n'a pas, en principe, à préciser le sens dans lequel la disposition considérée devrait être révisée* (2). » Francis Delpérée schrijft het nog duidelijker : « *La déclaration peut-elle aller au-delà de ce*

antérieur, sont devenues incomplètes ou illusoires, en présence de faits nouveaux qui se produisent dans la vie sociale, la loi fondamentale doit inévitablement subir des modifications (1). »

Dès lors que, formellement, le texte de l'article 195 de la Constitution ne permet pas de remplir cet objectif, il convenait de le compléter en faisant appel à cette fin à la coutume constitutionnelle, soit à un mode d'élaboration de la règle de droit qui vise à dégager les conséquences inéluctables du droit écrit, et plus particulièrement des principes fixés par la Constitution. Il s'agit alors de dégager une règle qui ne figure pas matériellement dans la Constitution, mais qui constitue une condition indispensable au fonctionnement harmonieux des institutions.

En vertu d'une coutume constitutionnelle, lorsque la nouvelle prescription envisagée ne présente pas de lien évident avec un article existant, le préconstituant se borne à indiquer qu'il y a lieu à la révision de tel chapitre ou titre de la Constitution, en mentionnant sommairement l'objet de la disposition à insérer. Cet assouplissement du texte constitutionnel n'est rien d'autre que la conséquence logique du droit écrit, le constituant originaire n'ayant jamais voulu entraver irrémédiablement la marche du progrès. Dans ce cas, évidemment, le constituant est lié par l'objectif défini par le préconstituant.

4. Ceci conduit à s'interroger sur la marge de manœuvre du préconstituant. Peut-il, en toutes circonstances, indiquer dans quel sens il entend que soit opérée la future révision constitutionnelle ?

Rien, dans l'article 195, ne lui offre une telle latitude. Son rôle est clairement circonscrit. Il doit établir un catalogue des dispositions qui peuvent être modifiées sans disposer de la faculté de conditionner la manière dont elles le seront. Pas plus qu'il ne peut imposer qu'elles soient effectivement modifiées, il ne peut se prononcer sur leur contenu futur. Autrement dit, sa fonction est celle d'un portier, et rien de plus. Il lui appartient de déverrouiller certains pans de la Constitution, et non d'anticiper ce que seront les futures règles qu'elle porte.

Une doctrine autorisée confirme cette analyse. Jacques Velu écrit : « *Dans sa déclaration, le pouvoir législatif n'a pas, en principe, à préciser le sens dans lequel la disposition considérée devrait être révisée* (2). » Francis Delpérée, plus net encore, s'exprime ainsi : « *La déclaration peut-elle aller au-delà de ce que prescrit la*

(1) *La Constitution belge annotée*, Millis, Hasselt, 1844, blz. 339.

(2) *Droit public*, Tome 1^{er}, Brussel, Bruylants, 1996, blz. 168.

(1) *La Constitution belge annotée*, Millis, Hasselt, 1844, p. 339.

(2) *Droit public*, Tome 1^{er}, Bruxelles, Bruylants, 1996, p. 168.

que prescrit la Constitution et indiquer non seulement qu'il y aurait lieu, mais encore comment il y aurait lieu, de réviser la Constitution ? Le procédé qui revient à indiquer le sens d'une révision est entré dans l'usage. Il paraît critiquable dans la mesure où un pouvoir constitué s'arroge la prérogative d'entreprendre sur l'œuvre réservée au pouvoir constituant (1). »

Twee rechtsargumenten staven deze analyse.

Ten eerste is de ontbinding van rechtswege van de Kamers voor de oorspronkelijke grondwetgever het hoofdaspect in het herzieningsproces. Bij de vernieuwing van de Kamers moet het volk zich kunnen uitspreken over wat de toekomstige herziening zal inhouden. De preconstituante heeft niet de juridische legitimiteit om het volk te dwingen om te kiezen tussen het aannemen of het verwerpen van een herziening die zij zelf heeft ontworpen.

Ten tweede is erop gewezen dat het aannemen van een nieuwe grondwettelijke bepaling stoelt op een zeer ruime nationale consensus, die tot uiting komt in het uitgebreide quorum en de ruime meerderheid die ervoor vereist zijn. Het is ondenkbaar dat deze zeer ruime nationale consensus beknot zou worden door een tussenkomst van Kamers die op het punt staan om ontbonden te worden, en die met een gewone meerderheid gebruik zouden maken van een bevoegdheid die de oorspronkelijke grondwetgever hen noch impliciet, noch expliciet verleend heeft.

Zoals reeds is aangegeven kan van dit beginsel alleen worden afgeweken in het heel bijzondere geval dat het de bedoeling is om nieuwe bepalingen aan te nemen die niet verbonden kunnen worden aan bestaande bepalingen. Francis DELPÉRÉE merkt op dat « *L'indication du sens ne lie évidemment pas les chambres constitutionnelles, hormis dans l'hypothèse où l'opération révisionniste conduit à insérer un nouvel article dans le texte constitutionnel – auquel cas il semble indiqué de mentionner l'objet de la disposition qui a été envisagée –* » (2).

Uit het voorgaande kunnen essentiële conclusies worden getrokken.

Ten eerste neemt de preconstituante, wanneer zij aangeeft in welke zin een bestaande grondwettelijke bepaling moet worden gewijzigd, een initiatief dat hem door artikel 195 van de Grondwet niet is toegestaan.

(1) *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Brussel, LGDJ, Parijs, 2000, blz. 80.

(2) F. Delpérée, *op. cit.*, blz. 80.

Constitution et indiquer non seulement qu'il y aurait lieu, mais encore comment il y aurait lieu, de réviser la Constitution ? Le procédé qui revient à indiquer le sens d'une révision est entré dans l'usage. Il paraît critiquable dans la mesure où un pouvoir constitué s'arroge la prérogative d'entreprendre sur l'œuvre réservée au pouvoir constituant (1). »

Deux arguments de droit fondent cette analyse.

Tout d'abord, pour le constituant originaire, la dissolution de plein droit des Chambres est l'élément cardinal du processus de révision. Le peuple doit être amené, à l'occasion du renouvellement de celles-ci, à se prononcer sur ce que sera la révision future. Le préconstituant n'a guère de légitimité juridique à forcer la main du peuple en l'enfermant dans l'alternative consistant à accepter ou refuser la révision qu'il aurait lui-même dessinée.

Ensuite, il a été souligné que le vote d'une nouvelle disposition constitutionnelle se fonde sur un très large consensus national matérialisé par le quorum et la majorité renforcée exigés pour son adoption. Il serait inconcevable qu'une volonté nationale aussi large puisse être entravée par l'intervention de Chambres, de surcroît moribondes, s'exprimant à la majorité simple et usant d'un pouvoir qui ne leur a pas été conféré, ni explicitement, ni implicitement par le constituant originaire.

Ainsi qu'il l'a été indiqué, il ne peut être dérogé à ce principe que dans le cas très particulier où il s'agit de permettre l'adoption de dispositions nouvelles, lesquelles ne peuvent être rattachées à des articles existants. Francis Delpérée relève que « *L'indication du sens ne lie évidemment pas les chambres constitutionnelles, hormis dans l'hypothèse où l'opération révisionniste conduit à insérer un nouvel article dans le texte constitutionnel – auquel cas il semble indiqué de mentionner l'objet de la disposition qui a été envisagée –* » (2).

Des conclusions essentielles peuvent être dégagées de ce qui précède.

Tout d'abord, lorsque le préconstituant indique dans quel sens une disposition constitutionnelle existante doit être modifiée, il prend une initiative qui n'est pas autorisée par l'article 195 de la Constitution.

(1) *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles, LGDJ, Paris, 2000, p. 80.

(2) F. Delpérée, *op. cit.*, p. 80.

In werkelijkheid schendt zij dan artikel 195 van de Grondwet, dat haar die bevoegdheid op geen enkele wijze verleent. Weliswaar wordt, zoals zo vaak in het grondwettelijk recht, deze miskenning van het positief recht niet bestraft, maar dit betekent niet dat er enig rechtsgevolg kan worden gegeven aan een ongrondwettelijke handeling. Bijgevolg kan de grondwetgever in geen geval rekening houden met de al te talrijke en juridisch bewistbare indicaties die de preconstituante hem voorlegt.

Ten slotte beschikt de preconstituante over middelen om grenzels op een bepaald artikel te behouden. Zij kan immers verbieden dat de bestaande inhoud ervan gewijzigd wordt of dat wordt aangevuld met andere bepalingen. Enerzijds kan een artikel ook gedeeltelijk voor herziening vatbaar worden verklaard, waarbij bepaalde passages die gewijzigd kunnen worden duidelijk worden aangegeven en de andere delen van het artikel bijgevolg ongewijzigd moeten blijven. Anderzijds kan de gewenste grondwetswijziging worden aangegeven, zonder dat er specifiek naar een bepaling wordt verwezen maar wel naar een hoofdstuk of een titel van de Grondwet.

Deze techniek werd in het verleden trouwens al gebruikt. In 1991 waren de oude artikelen 59bis en 107^{quater} van de Grondwet niet voor herziening vatbaar verklaard, omdat de Franstaligen vreesden dat de Vlamingen het bestaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op de helling zouden zetten, alsook het feit dat de taalfaciliteiten zijn vastgesteld in wetten die met een bijzondere meerderheid zijn goedgekeurd. Toen is er, om het hervormingsproces niet stil te leggen, beslist om titel III van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren, zodat er nieuwe bepalingen konden worden ingevoegd aangaande de Gewesten en de Gemeenschappen. Op deze manier geformuleerd bood de herzieningsverklaring een kans om de staatshervorming door te voeren met de duidelijke garantie dat de bepalingen inzake het bestaan van het Brussels Gewest en de taalfaciliteiten ongewijzigd zouden blijven.

5. Paul Van Orshoven heeft in 2005 een andere interpretatie gegeven van artikel 195 van de Grondwet. Zijn argumentatie is gebaseerd op het onderscheid tussen « *de materie* » die wordt aangewezen en « *de zin waarin die materie moet worden geregeld* » (1). De preconstituante is, naar zijn mening, alleen bevoegd om te bepalen welke materie voor herziening vatbaar is, maar kan niet opplegen in welke zin de grondwetswijziging wordt doorgevoerd. Wanneer de preconstituante een artikel voor herziening vatbaar verklaart en daarbij de reden voor die

En ce faisant, il viole, en réalité, l'article 195 de la Constitution qui ne lui confère aucunement ce pouvoir. Certes, comme souvent en droit constitutionnel, une telle méconnaissance du droit positif n'expose son auteur à aucune sanction. Cependant, l'absence de sanction ne pourrait pour autant avoir la conséquence singulière de donner un quelconque effet en droit à un acte inconstitutionnel. Il en résulte que le constituant ne doit, en aucun cas, avoir égard aux indications surabondantes et juridiquement contestables qui lui sont livrées par le préconstituant.

Ensuite, le préconstituant dispose des moyens de maintenir des verrous sur un article existant. Il lui est, en effet, loisible d'interdire qu'il soit modifié dans son contenu actuel ou complété par d'autres prescriptions. D'une part, il peut ne déclarer un article que partiellement soumis à révision en indiquant les passages qui peuvent être modifiés et implicitement ceux qui ne peuvent l'être. D'autre part, il peut indiquer la modification constitutionnelle qu'il projette en se référant non pas à une disposition déterminée, mais bien à un chapitre ou à un titre de la Constitution.

Une telle technique a d'ailleurs déjà été utilisée par le passé. En 1991, les articles 59bis et 107^{quater} anciens de la Constitution n'avaient pas été soumis à révision en raison de la crainte des francophones de voir les Flamands remettre en cause le principe de l'existence de la Région de Bruxelles-Capitale et le fait que les facilités linguistiques sont consacrées dans les lois votées à la majorité spéciale. Dès lors, afin de ne pas paralyser le processus de réforme, il a été décidé de soumettre à révision le titre III de la Constitution en vue d'y insérer des dispositions nouvelles relatives aux Régions et aux Communautés. Formulée de la sorte, la déclaration de révision autorisait un approfondissement de la réforme de l'État avec l'apparente garantie de laisser intactes les dispositions relatives à l'existence de la Région bruxelloise et aux facilités linguistiques.

5. Paul Van Orshoven, en 2005, a développé une interprétation différente de l'article 195 de la Constitution. Son argumentation se fonde sur la distinction entre « *la matière* » désignée et « *le sens dans lequel elle doit être réglée* » (1). Le préconstituant est seul compétent, à son sens, pour définir la matière soumise à révision, mais ne peut imposer le sens dans lequel la modification constitutionnelle sera opérée. Ainsi, selon lui, lorsque le préconstituant soumet un article à révision en indiquant la raison pour laquelle il le fait figurer dans la déclaration,

(1) Stuk Senaat, nr. 1778/2.

(1) Doc. Sénat, n° 3-1778/2.

herziening aangeeft, stelt zij de bewegingsruimte van de constituant vast, zonder de constituant evenwel te kunnen binden met betrekking tot de manier waarop de herziening moet gebeuren.

Op het eerste gezicht is dit een aantrekkelijke optie.

Volgens mij kan ze echter niet worden weerhouden, om verschillende redenen.

Eerst wordt er, om de redenering te staven, een concept gebruikt – de materie –, dat niet in de tekst van artikel 195 van de Grondwet voorkomt. Dit artikel verwijst niet naar een « materie » maar naar bepalingen, of voorschriften die in een tekst zijn opgenomen.

Bovendien is hierboven aangetoond dat de grondwetgevende traditie een oplossing biedt wanneer er in de Grondwet een nieuwe regel moet worden opgenomen. Het volstaat in dat geval om een titel of hoofdstuk van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren en om het door het initiatief beoogde doel te omschrijven. Het staat de grondwetgever vervolgens vrij om een nieuw artikel in die titel in te voegen, of een bestaand artikel aan te vullen. Anders gezegd, wanneer de preconstituante een bepaald artikel voor herziening vatbaar verklaart, weet zij, of zou zij moeten weten dat de constituant dit artikel kan wijzigen naar believen.

Ten slotte dient de Grondwet altijd in overeenstemming met de democratische principes te worden geïnterpreteerd. Hierbij is eerst en vooral vereist dat er, indien nodig, rekening kan worden gehouden met de aanwijzingen die de kiezer heeft gegeven na de ontbinding van rechtswege van de Kamers. Bovendien, en dit is nog belangrijker, dient de wil van de nieuwe Kamers te worden gevuld, met een brede consensus gebaseerd op de dubbele regel van de tweederden, veeleer dan de wil van de ontbonden Kamers, wiens democratische legitimiteit is vervallen bij de verkiezingen en die zich bovendien slechts met een gewone meerderheid hebben uitgesproken.

6. Wanneer we die principes toepassen op de vragen die ons bezighouden, worden de antwoorden vanzelf duidelijk

De preconstituante heeft een keuze gemaakt. Ze heeft artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard (1). Deze bepaling staat op de lijst. Ze is

(1) Deze bepaling staat in die bewoeringen in de herzieningsverklaring : « van artikel 23 van de Grondwet met het oog op het invoeren van het recht op universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit » (*Belgisch. Staatsblad* van 28 april 2014).

il fixerait le champ d'action du constituant sans pour autant le lier sur la manière d'opérer la révision.

La thèse est de prime abord séduisante.

Elle ne peut, cependant, être retenue, et cela pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, il est fait appel à un concept – la matière – qui est mis en œuvre pour les besoins de la démonstration et qui ne figure pas dans le texte de l'article 195 de la Constitution. Celui-ci se réfère non pas à une matière, mais à des dispositions, soit à des prescriptions énoncées dans un texte.

Ensuite, il a été démontré plus haut que la coutume constitutionnelle offre une solution lorsqu'il s'agit d'inclure dans la Constitution une règle nouvelle. Dans ce cas, il suffit de soumettre à révision un titre ou un chapitre de la Constitution et de préciser l'objectif poursuivi par cette initiative. Le constituant est libre alors, soit d'inscrire un article nouveau dans ce titre, soit de compléter une disposition existante. Autrement dit, lorsque le préconstituant reprend un article déterminé dans la déclaration de révision, il sait ou il doit savoir que le constituant pourra le modifier à sa guise.

Enfin, toute interprétation du texte constitutionnel doit se faire en ayant égard au principe démocratique. Or celui-ci exige, d'une part, qu'il puisse être tenu compte, le cas échéant, des indications livrées par le corps électoral à la suite de la dissolution de plein droit des Chambres. D'autre part, et plus fondamentalement, il convient de faire primer la volonté des Chambres actuelles – s'exprimant dans un large consensus national impliqué par la double règle des deux tiers – sur celle des Chambres dissoutes, privées par les élections de leur légitimité démocratique passée et qui de surcroît ne se sont exprimées qu'à la majorité simple.

6. Si on applique ces principes à la question qui nous préoccupe, les réponses se dégagent naturellement.

Le préconstituant a fait un choix. Il a soumis l'article 23 de la Constitution à révision (1). Cette disposition est dans le catalogue. Elle est déverrouillée. Il en résulte que, sous réserve de la règle de *standstill*,

(1) Cette disposition figure en ces termes dans la déclaration de révision : « de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité » (*Moniteur belge* du 28 avril 2014).

ontgrendeld. Hieruit vloeit voort dat – onder voorbehoud van de *standstill*-regel – het de constituanten vrij staat om de bewoordingen van de voorschriften van dit artikel te wijzigen, sommige ervan te doen vervallen of er andere aan toe te voegen.

Indien de preconstituante de constituanten had willen verbieden om artikel 23 van de Grondwet naar eigen goeddunken te wijzigen en haar bijgevolg had willen beletten om het aantal economische en sociale rechten te verhogen, had ze artikel 23 niet hoeven op te nemen in de verklaring tot herziening van de Grondwet en gewoon titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren, teneinde er « *het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit* » in te verankeren (1). In dat geval had de constituanten artikel 23 kunnen wijzigen en er dit nieuwe recht in verankeren, maar had ze er geen andere in kunnen opnemen.

Aangezien de preconstituante daarentegen heeft gekozen om artikel 23 op te nemen in de verklaring tot herziening van de Grondwet en op ongrondwettelijke wijze heeft aangegeven met welk doel ze deze weg heeft gekozen, staat ze – zelfs ongewild – de constituanten toe om in artikel 23 nieuwe economische en sociale rechten te verankeren, zoals het recht op internet, het recht op water of het recht op energie.

le constituant est libre de modifier les termes de ses prescriptions, de supprimer certaines de celles-ci ou d'en ajouter d'autres.

Si le préconstituant avait souhaité interdire au constituant de modifier l'article 23 de la Constitution à sa guise, et l'empêcher d'augmenter le nombre des droits économiques et sociaux, il lui suffisait de ne pas inclure l'article 23 dans la déclaration de révision et de prévoir simplement que le titre II de la Constitution était soumis à révision en vue d'y consacrer « *le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité* » (1). Dans une telle hypothèse, le constituant aurait pu modifier l'article 23 pour y consacrer ce nouveau droit, mais n'aurait pu y en inclure d'autres.

Ayant choisi au contraire d'insérer l'article 23 dans la déclaration de révision et en ayant indiqué de manière inconstitutionnelle à quelle fin il s'engageait dans cette voie, le préconstituant, même involontairement, autorise le constituant à consacrer dans l'article 23 de nouveaux droits économiques et sociaux, tels le droit à l'Internet, le droit à l'eau ou le droit à l'énergie.

(1) In de herzieningsverklaring in kwestie wordt die techniek trouwens gebruikt : « *Herziening van titel IV van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende internationale rechtscolleges* » (Belgisch Staatsblad van 28 april 2014).

(1) Dans la déclaration de révision en cause, cette technique est d'ailleurs utilisée. Il y a, en effet, lieu à révision « *du titre IV de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif à des juridictions internationales* » (Moniteur belge du 28 avril 2014).

7. De kwestie die ons bezighoudt, is een extra argument – één van de vele – tegen artikel 195 van de Grondwet. De herziulingsprocedure is in alle opzichten achterhaald : op het gebied van de verklaring van de herziening van de Grondwet als « *grendel* », op het gebied van de ontbinding van rechtswege van de Kamers (1) en tot slot op het gebied van de meerderheden die vereist zijn om de herziening door te voeren (2).

Deze bepaling was aangepast aan de context van die tijd. Vandaag echter zou dat hetzelfde zijn als aan een Ford T, waarvan de topsnelheid 70 kilometer per uur bedroeg, vragen om deel te nemen aan de 24 uur van Le Mans 2015. Tijdens de vorige zittingsperiode diende men artikel 195 tijdelijk te wijzigen om de zesde Staatshervorming tot een goed einde te brengen. De herziulingsverklaring maakte de realisatie van die hervorming onmogelijk. Men heeft bijgevolg beslist om het proces te neutraliseren door het mogelijk te maken om in de loop van een zittingsperiode een onvolledige herziulingsverklaring aan te vullen. Dit – rechtsgeldige maar principieel betwistbare – procedé heeft aangetoond hoe fundamenteel inadequaat deze bepaling is (3).

De buitensporige macht van de preconstituante, die zich op het einde van de zittingsperiode en bij gewone meerderheid uitspreekt, druist in tegen de vereisten van een democratie. De preconstituante kan immers hervormingen die zijn gebaseerd op een zeer ruime nationale consensus onmogelijk maken. Om die redenen dient men binnen het spanningsveld dat tussen de

(1) De herziulingsverklaring en de ontbinding van rechtswege van de Kamers waren gestoeld op het principe dat een grondwetsverzending uitzonderlijk moet zijn. De Kamers zijn sinds 1978 evenwel altijd grondwetgevend geweest, uitgezonderd tijdens de zittingsperiode 1985-1987. Hieruit volgt dat wat tot 1970 uitzonderlijk was, namelijk de reflectie over de wenselijkheid om bepaalde regels die essentieel zijn voor de werking van de Staat te wijzigen, vandaag de regel is geworden.

(2) Artikel 195 van de Grondwet werd aangenomen in een periode waarin België een eenheidsstaat was en de betrokken meerderheden nationaal waren. In 1970 echter voerde de grondwetgever het begrip supergekwalificeerde of cumulatieve meerderheid in. De wetten die bij deze meerderheid worden aangenomen worden bijzondere wetten genoemd. Hiervoor is vereist dat in elke Kamer de meerderheid van de leden van een taalgroep aanwezig is, dat de tekst een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep behaalt en tot slot dat er in beide taalgroepen in totaal een tweederdemeerderheid wordt behaald. Bijzondere wetten lijken in heel wat opzichten een verbeterde en aangepaste voortzetting van de grondwetsverzieningsprocedure. De invoering van de bijzondere wetten was een voorbode van het uiteenvallen van de eenheidsstaat. Deze wetten vormen immers een mechanisme om de Franstalige minderheid van het land te beschermen. De combinatie – bij de uitvoering van het staatsverzieningsproces – van de regels van artikel 195 van de Grondwet en de vereiste inzake bijzondere meerderheden voor bepaalde uitvoeringswetten kan eigenaardige gevolgen hebben. Het is immers voor de Vlaamse meerderheid veel gemakkelijker om een nieuwe grondwetsbepaling op te leggen dan de goedkeuring van een bijzondere wet te verkrijgen die noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging ervan. In de context van een communautair dualisme beschermen de bijzondere wetten de minderheid beter dan de Grondwet.

(3) In dat verband zie M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^e ed., coll. Précis de la faculté de droit et de criminologie de l'ULB, Anthémis-Braylant, 2014, blz. 108 e.v.

7. La question qui nous préoccupe est à verser au dossier d'accusation – déjà chargé – qui permet d'incriminer l'article 195 de la Constitution. À tous égards, la procédure de révision est obsolète. Elle l'est à la fois dans le verrou que constitue la déclaration de révision de la Constitution. Elle l'est dans la dissolution de plein droit des Chambres (1). Elle l'est enfin dans les majorités requises pour opérer la révision (2).

Cette disposition était adaptée au contexte de son époque. Aujourd'hui, cependant, c'est comme si l'on demandait à une Ford T, dont la vitesse de pointe était de 70 kilomètres-heure, de participer à l'édition 2015 des 24 heures du Mans. Sous la législature précédente, il a fallu modifier temporairement l'article 195 pour assurer la bonne fin de la sixième réforme de l'État. La déclaration de révision rendait impossible la réalisation de celle-ci. Il a donc été décidé de neutraliser le processus en permettant, en cours de législature, de compléter une déclaration de révision qui s'avérait lacunaire. Le procédé, juridiquement valide mais contestable dans son principe, a révélé l'inadéquation fondamentale de cette disposition (3).

Le pouvoir exorbitant confié au préconstituant statuant en fin de législature, et à la majorité simple, heurte l'impératif démocratique dès lors qu'il est de nature à rendre impossible des réformes se fondant sur un très large consensus national. Telle est la raison pour laquelle, eu égard à cet impératif, il convient à tout le moins, dans la tension qui peut exister entre le préconstituant et le

(1) La déclaration de révision et la dissolution de plein droit des Chambres se fondaient sur le présupposé selon lequel une révision constitutionnelle devait revêtir un caractère exceptionnel. Tout d'abord, depuis 1978, les Chambres n'ont pas cessé d'être constitutives, à l'exception de la législature 1985-1987. Il en résulte que ce qui était exceptionnel jusqu'en 1970 – à savoir une réflexion sur l'opportunité de modifier certaines règles essentielles au fonctionnement de l'État – est aujourd'hui devenu la règle.

(2) L'article 195 de la Constitution a été adopté à une époque où la Belgique était un État unitaire et les majorités qu'il impliquait étaient nationales. Or, en 1970, le constituant a institué le concept de majorité surqualifiée ou cumulative. Les lois adoptées à cette majorité sont dénommées lois spéciales. Elles requièrent que, dans chaque Chambre, la majorité des membres d'un groupe linguistique soit réunie, que le texte recueille une majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique et, enfin, que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. À bien des égards, elles apparaissent comme un prolongement amélioré et adapté de la procédure de révision constitutionnelle. L'institution des lois spéciales préfigurait l'éclatement de l'État unitaire. Elles constituent, en effet, un mécanisme protecteur de la minorité francophone du pays. La combinaison, dans la mise en œuvre du processus de réforme de l'État, des règles de l'article 195 de la Constitution et de l'exigence de majorités spéciales pour certaines lois d'application peut avoir des effets singuliers. En effet, il est beaucoup plus facile à la majorité flamande d'imposer une nouvelle disposition constitutionnelle que d'obtenir le vote d'une loi spéciale nécessaire à sa mise en œuvre. Les lois spéciales sont donc, dans une perspective de dualisme communautaire, plus protectrices de la minorité que la Constitution.

(3) Sur cette question, voy. M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^e éd., coll. Précis de la faculté de droit et de criminologie de l'ULB, Anthémis-Braylant, 2014, p. 108 et suiv..

preconstituante en de constituant kan bestaan, op zijn minst de bevoegdheden van de preconstituante restrictief en die van de constituant extensief te interpreteren.

7. Prof. dr. Marnix Van Damme, buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteits Brussel (VUB) en kamervoorzitter in de Raad van State

I. Wat de verhouding preconstituante/constituant betreft

1.1. De voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet strekken er alle toe om de exemplatieve opsomming van economische, sociale en culturele rechten, die voorkomt in het derde lid van die grondwetsbepaling, aan te vullen met een bijkomend recht, zijnde meer in het bijzonder het recht op toegang tot het Internet (stukken Senaat, nrs. 6-7/1 en 6-43/1), het recht op ondernemen (stuk Senaat, nr. 6-8/1), het recht op water en op energie (stuk Senaat, nr. 6-15/1) en, meer in het bijzonder, het recht op water (stuk Senaat, nr. 6-36/1).

Artikel 23 van de Grondwet is voor herziening vatbaar verklaard « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit ».

De vraag rijst of de constituant gebonden is door de omschrijving vanwege de preconstituante waarbij artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar wordt verklaard om daaraan een lid toe te voegen « betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit ». Kan met andere woorden de bevoegdheid van de constituant die een grondwetsbepaling wil herzien, worden geacht te zijn beperkt door de omschrijving van de draagwijdte van de wijziging van de grondwetsbepaling die de preconstituante voor ogen stond bij het opstellen van de lijst van voor herziening vatbare grondwetsbepalingen (1) ?

1.2. Luidens artikel 195, eerste lid, van de Grondwet heeft de federale wetgevende macht het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening « van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst ».

Hiervan uitgaande mag worden aangenomen dat de constituant geen grondwetsartikelen kan herzien die niet door de preconstituante in de eensluidende verklaringen werden vermeld als zijnde vatbaar voor

(1) Dergelijke omschrijvingen zijn gebruikelijk geworden (F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel en Parijs, Bruylants & LGDJ, 2000, p. 80), zij het dat effectieve afwijkingen daarvan door de constituant minder voorkomen. Zo vallen er voor zover spreker weet sinds de coördinatie van de Grondwet in 1994 geen dergelijke gevallen aan te wijzen.

constituant, d'interpréter restrictivement les pouvoirs du premier et extensivement ceux du second.

7. M. Marnix Van Damme, professeur extraordinaire à la Vrije Universiteit Brussel (VUB) et président de chambre au Conseil d'État

I. Quant à la relation préconstituant/constituant

1.1. Les propositions de révision de l'article 23 de la Constitution visent toutes à compléter l'énumération non exhaustive de droits économiques, sociaux et culturels qui figure à l'alinéa 3 de cette disposition constitutionnelle en y ajoutant un droit supplémentaire, à savoir, plus particulièrement, le droit d'accéder à l'Internet (doc. Sénat, n°s 6-7/1 et 6-43/1), le droit d'entreprendre (doc. Sénat, n° 6-8/1), le droit à l'eau et à l'énergie (doc. Sénat, n° 6-15/1) et notamment le droit à l'eau (doc. Sénat, n° 6-36/1).

L'article 23 de la Constitution a été ouvert à révision « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ».

On est en droit de se demander si le constituant est tenu de se conformer à la formulation choisie par le préconstituant qui ouvre l'article 23 de la Constitution à révision « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ». Autrement dit, peut-on considérer que la compétence du constituant qui souhaite réviser une disposition constitutionnelle est limitée par la manière dont est formulée la portée de la modification constitutionnelle que visait le préconstituant au moment de l'établissement de la liste des dispositions constitutionnelles ouvertes à révision (1) ?

1.2. Aux termes de l'article 195, alinéa 1^{er}, de la Constitution, le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision « de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne ».

Sur cette base, on peut considérer que le constituant ne peut réviser aucun article de la Constitution qui n'a pas été ouvert à révision par le préconstituant dans les déclarations conformes. Cela ne veut cependant pas dire

(1) De telles formulations sont devenues courantes (Delpérée, F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles et Paris, Bruylants & LGDJ, 2000, p. 80), mais il est moins fréquent que le constituant y déroge réellement. À la connaissance de l'orateur, aucun cas n'est d'ailleurs à signaler depuis la coordination de la Constitution de 1994.

herziening. Dat betekent evenwel niet dat de constituant voor het overige gebonden zou zijn door de bedoeling van de preconstituante of de door haar geformuleerde inhoudelijke overwegingen. (1) De constituant is niet verplicht om een bepaling te herzien in de zin die de preconstituante voor ogen had, zij het evenwel dat de herziening niet het voorwerp van een bestaande bepaling mag wijzigen.

De preconstituante kan ook voorstellen om nieuwe artikelen of onderdelen ervan op te nemen in de Grondwet. De constituant is dan wél gebonden door de inhoudelijke aanwijzingen (2) die de preconstituante heeft gegeven (3).

Uit wat voorafgaat kunnen de volgende conclusies worden getrokken :

a) de bevoegdheid van de constituant is beperkt tot de herziening van de grondwetsbepalingen die door de preconstituante werden aangewezen, maar de constituant is niet gebonden door de omschrijving van de zin of de draagwijdte van de door de preconstituante beoogde herziening van de betrokken grondwetsbepaling ; dergelijke omschrijving is enkel bindend (en onontbeerlijk) voor de constituant ingeval de preconstituante voorstelt om een inhoudelijk nieuwe grondwetsbepaling of een inhoudelijk nieuw onderdeel van een bestaande grondwetsbepaling in de Grondwet in te schrijven ;

b) de sub a) omschreven bevoegdheid van de constituant betekent niet dat de constituant volkomen vrij is om welke wijziging dan ook aan te brengen in de door de preconstituante voor herziening vatbaar verklaarde grondwetsbepalingen : die bepalingen zullen immers uitsluitend kunnen worden gewijzigd met eerbiediging van de natuur of de materie die het voorwerp uitmaakt van de desbetreffende, al bestaande grondwetsbepaling.

(1) Dit standpunt vindt ruim aanhang in de rechtsleer. Zie trouwens, in dezelfde zin, M. Van Damme, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, p. 65. Wat specifiek de herziening van artikel 23 van de Grondwet betreft zie, eveneens in dezelfde zin, A. Vandeburie, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Brugge, die Keure, 2008, p. 35-36.

(2) Maar bijvoorbeeld niet door de door de preconstituante voorgestelde nummering van de nieuwe bepalingen (J. Velu, *Droit Public, Tome I^e. Le statut des gouvernants*, Brussel, Bruylant, 1986, p. 174).

(3) Ook wanneer de preconstituante voorstelt om een grondwetsbepaling op te heffen, is de constituant gebonden door de bedoeling van de preconstituante (namelijk opheffing en geen wijziging van de betrokken bepaling) (J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens en T. De Pelsmaeker, *Handboek Belgisch Publiekrecht. Deel I. Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, p. 79). I.v.m. het onderscheid tussen de bevoegdheid van de constituant in geval van herziening van een bestaand grondwetsartikel en die in geval van invoeging van een nieuwe grondwetsbepaling, zie eveneens A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, p. 233, noot 16.

que le constituant est au demeurant lié par les intentions du préconstituant ou par les considérations de fond que celui-ci a formulées. (1) Le constituant n'est pas tenu de réviser une disposition dans le sens envisagé par le préconstituant, étant toutefois entendu que la révision ne peut modifier l'objet d'une disposition existante.

Le préconstituant peut également proposer d'insérer dans la Constitution de nouveaux articles ou alinéas. Le constituant est alors bel et bien lié par les indications de fond (2) données par le préconstituant (3).

De ce qui précède, on peut tirer les conclusions suivantes :

a) la compétence du constituant se limite à la révision des dispositions constitutionnelles désignées par le préconstituant mais n'est pas liée par la manière dont sont formulés le sens ou la portée de la révision de la disposition constitutionnelle concernée, souhaitée par le préconstituant ; cette formulation n'engage (inévitablement) le constituant que si le préconstituant propose d'insérer une disposition constitutionnelle nouvelle dans la Constitution ou un alinéa nouveau dans une disposition constitutionnelle existante ;

b) la compétence du constituant décrite au point a) n'implique pas que le constituant est totalement libre d'apporter quelque modification que ce soit aux dispositions constitutionnelles ouvertes à révision par le préconstituant : ces dispositions ne pourront en effet être modifiées que moyennant le respect de la nature ou de la matière faisant l'objet de ladite disposition constitutionnelle.

(1) Ce point de vue est largement étayé par la doctrine. Voir d'ailleurs, dans le même sens, Van Damme, M., *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2008, p. 65. Concernant spécifiquement l'article 23 de la Constitution, voir, également dans le même sens, Vandeburie, A., *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruges, die Keure, 2008, p. 35-36.

(2) Mais, par exemple, pas par la numérotation des nouvelles dispositions telle que proposée par le préconstituant (Velu, J., *Droit Public, Tome I^e. Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 174).

(3) Le constituant est également lié par les intentions du préconstituant lorsque celui-ci propose d'abroger une disposition constitutionnelle (à savoir l'abrogation et non la modification de la disposition concernée) (Vande Lanotte, J., Goedertier, G., Haeck, Y., Goossens, J., et De Pelsmaeker, T., *Handboek Belgisch Publiekrecht. Deel I. Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2014, p. 79). Quant à la différence entre la compétence du constituant en cas de révision d'un article constitutionnel existant et sa compétence en cas d'insertion d'une nouvelle disposition constitutionnelle, voir également Alen, A., et Muylle, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Wolters Kluwer, 2011, p. 233, note 16.

1.3. Past men de voorgaande conclusies toe op de aan de orde zijnde voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, dan kan het volgende worden opgemerkt :

a) de constituant est en principe habilité à compléter l'article 23 de la Constitution pour y ajouter des droits supplémentaires, tels que ceux énoncés au point 1.1. ;

b) cette compétence de principe du constituant doit toutefois s'exercer dans le respect de l'objet ou de la matière de l'article 23 de la Constitution.

Artikel 23, eerste lid, van de Grondwet bepaalt – in algemene zin – dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Volgens artikel 23, tweede lid, van de Grondwet waarborgen de wet, het decreet en de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten en bepalen ze de voorwaarden voor de uitoefening ervan. In artikel 23, derde lid, van de Grondwet, wordt een niet-exhaustieve opsomming gegeven van rechten in de zin van de in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet bedoelde economische, sociale en culturele rechten.

Om toelaatbaar te kunnen worden geacht moet het in de herzieningsvoorstellen dus gaan om rechten die kunnen worden beschouwd als rechten in de zin van artikel 23 van de Grondwet en die een welbepaalde finaliteit hebben : vereist is immers dat de betrokken grondrechten ertoe strekken dat eenieder in de mogelijkheid verkeert om op economisch, sociaal of cultureel vlak een menswaardig leven te leiden.

Reeds tijdens het totstandkomingsproces van artikel 23 (toen : artikel 24bis) van de Grondwet werd gewezen op het evolutieve karakter van die bepaling, op het feit dat het artikel een zekere soepelheid veronderstelt, rekening houdend met de wijzigende maatschappelijke noden (1). Het gaat in artikel 23 van de Grondwet bij uitstek om grondrechten met een veranderlijke inhoud gelet op de maatschappelijke evolutie. Mede om die reden werd bijvoorbeeld geopteerd voor een exemplifieerde opsomming van rechten in artikel 23 van de Grondwet en wordt er in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof van uitgegaan dat aan artikel 23 van de Grondwet een « afgezwakt legaliteitsbeginsel » (2) ten grondslag

(1) Zie bijvoorbeeld het verslag namens de werkgroep « Economische en sociale grondrechten », stuk Senaat, BZ 1991-92, nr. 100-2/4°, p. 83.

(2) M. Bossuyt, « Artikel 23 van de Grondwet in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof », in W. Rauws en M. Stroobant (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 Gw. : een stand van zaken na twee decennia. Les droits économiques et sociaux. Article 23 Const. : état des lieux après deux décennies*, Antwerpen/Oxford en Louvain-la-Neuve, Intersentia & Anthemis, 2010, p. 61.

1.3. En transposant les conclusions susmentionnées aux propositions de révision de l'article 23 de la Constitution évoquées, on peut faire les observations suivantes :

a) le constituant est en principe habilité à compléter l'article 23 de la Constitution pour y ajouter des droits supplémentaires, tels que ceux énoncés au point 1.1. ;

b) cette compétence de principe du constituant doit toutefois s'exercer dans le respect de l'objet ou de la matière de l'article 23 de la Constitution.

L'article 23, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose – de manière générale – que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. En vertu de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23, alinéa 3, de la Constitution contient une énumération non exhaustive des droits que peuvent englober les droits économiques, sociaux et culturels visés l'article 23, alinéa 2, de la Constitution.

Pour être jugées admissibles, les propositions de révision doivent donc porter sur des droits pouvant être considérés comme des droits au sens de l'article 23 de la Constitution et ayant une finalité déterminée : il faut en effet que les droits fondamentaux en question visent à permettre à quiconque de mener une vie conforme à la dignité humaine sur le plan économique, social et culturel.

Déjà au moment de la genèse de l'article 23 (à l'époque : article 24bis) de la Constitution, l'attention avait été attirée sur le caractère évolutif de cette disposition, ainsi que sur le fait que ledit article suppose une certaine souplesse, compte tenu des besoins changeants de la société (1). L'article 23 porte vraiment sur des droits fondamentaux dont le contenu fluctue en fonction de l'évolution de la société. C'est notamment pour cette raison que l'on a, par exemple, choisi d'insérer à l'article 23 de la Constitution une énumération non exhaustive de droits et que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle considère que l'article 23 de la Constitution repose sur un « principe de légalité atténué » (2).

(1) Voir, par exemple, le rapport du groupe de travail « Droits économiques et sociaux fondamentaux », doc. Sénat, SE 1991-92, n° 100-2/4°, p. 83.

(2) Bossuyt, M., « Artikel 23 van de Grondwet in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof », in Rauws, W., et Stroobant, M. (éds.), *Sociale en economische grondrechten / Artikel 23 Gw. : een stand van zaken na twee decennia. Les droits économiques et sociaux. Article 23 Const. : état des lieux après deux décennies*, Anvers/Oxford et Louvain-la-Neuve, Intersentia & Anthemis, 2010, p. 61.

ligt. Het is niet anders voor de algemene doelstelling van artikel 23 van de Grondwet, namelijk eenieder in staat stellen een menswaardig leven te leiden. Ook die doelstelling zelf steunt op een dynamisch begrip waarvan de invulling met de tijd evolueert (1).

Werd destijds bij het invoegen van artikel 23 in de Grondwet bijvoorbeeld amper aandacht besteed aan het recht op toegang tot Internet, dan zijn vandaag in onze moderne geïnformatiseerde maatschappij de omstandigheden toch enigszins veranderd (2).

Toetst men de rechten, bedoeld in de aan de orde zijnde herzieningsvoorstellen, aan de algemene doelstelling van artikel 23 van de Grondwet, zoals die in onze hedendaagse maatschappij moet worden ingevuld, dan komt het spreker voor dat al die rechten redelijkerwijze een plaats kunnen vinden in artikel 23 van de Grondwet en dat derhalve de constituant daartoe over de vereiste bevoegdheid beschikt.

II. De juridische gevolgen verbonden aan een inschrijving van rechten in artikel 23 van de Grondwet

2.1. In de toelichting bij de onderscheiden herzieningsvoorstellen worden uiteenlopende argumenten vermeld voor het inschrijven van de betrokken rechten in de Grondwet. Zo wordt onder meer gerefereerd aan :

- de internationale erkenning als grondrecht van sommige rechten (voorstellen nrs. 6-7/1 en 6-43/1, wat het recht op toegang tot Internet betreft ; voorstel nr. 6-36/1, wat het recht op water betreft) ;
- de betekenis van een recht voor de uitoefening van andere fundamentele rechten en vrijheden (voorstel nr. 6-7/1, wat het recht op toegang tot Internet betreft) ;
- de noodzaak van een meer coherente en evenwichtige waarborg van de bescherming van grondrechten (voorstel nr. 6-8/1, wat het recht op ondernemen betreft) ;

(1) In die zin zie het verslag van de commissie voor de Herziening van de Grondwet, stuk Senaat 1991-92, nr. 100-2/4^o, p. 19.

(2) Ook in de rechtspraak wordt de toenemende relevantie van het Internet steeds vaker erkend. Bij wijze van voorbeeld : dat op het Internet verspreide geschriften en mededelingen ook onder de bescherming van de drukpers zouden vallen, werd aanvankelijk niet algemeen aanvaard in de rechtspraak (bijvoorbeeld wel door sommige lagere rechtspraak, maar niet door het Hof van Cassatie ; in twee arresten van 6 maart 2012 – nrs. P.11 1374.N en P.11 0855.N/1 – heeft het Hof van Cassatie evenwel aanvaard dat ook voor digitaal verspreide (Internet)gegevens de waarborgen van artikel 25 van de Grondwet gelden, hetgeen inhoudt dat websites, blogs en Internetfora moeten worden geacht onder het begrip « drukpers » te vallen ; over deze problematiek zie onder meer S. Mampaey en E. Werkers, « Drukpersmisdrijven in de digitale informatiemaatschappij : tijd om te bezinnen over de toekomst van art. 25 Gw », *AM* 2010/2, p. 147-160).

Il n'en va pas différemment de l'objectif général poursuivi par l'article 23 de la Constitution, à savoir permettre à quiconque de mener une vie conforme à la dignité humaine. Cet objectif repose lui aussi sur un concept dynamique dont la teneur évolue dans le temps (1).

Alors qu'au moment de l'insertion de l'article 23 dans la Constitution, on s'est, par exemple, à peine intéressé au droit d'accéder à l'Internet, les circonstances ont quelque peu changé dans notre société moderne et informatisée d'aujourd'hui (2).

Si l'on évalue les droits visés dans les propositions de révision envisagées à la lumière de l'objectif général poursuivi par l'article 23 de la Constitution, tel qu'il doit être interprété dans la société qui est la nôtre aujourd'hui, il semble à l'orateur que tous ces droits peuvent raisonnablement trouver leur place dans l'article 23 de la Constitution et que le constituant dispose dès lors de la compétence requise à cette fin.

II. Les effets juridiques attachés à l'inscription de droits à l'article 23 de la Constitution

2.1. Dans les développements des différentes propositions de révision, divers arguments sont invoqués pour justifier l'inscription des droits concernés dans la Constitution. Ainsi, il est notamment fait référence à :

- la reconnaissance internationale de certains droits en tant que droits fondamentaux (propositions n°s 6-7/1 et 6-43/1, en ce qui concerne le droit d'accéder à l'Internet ; proposition n° 6-36/1, en ce qui concerne le droit à l'eau) ;
- l'implication d'un droit pour l'exercice d'autres libertés et droits fondamentaux (proposition n° 6-7/1, en ce qui concerne le droit d'accéder à l'Internet) ;
- la nécessité de garantir de manière plus cohérente et équilibrée la protection de droits fondamentaux (proposition n° 6-8/1, en ce qui concerne le droit d'entreprendre) ;

(1) Dans le même sens, voir le rapport fait au nom de la commission de la Révision de la Constitution, doc. Sénat, SE 1991-92, n° 100-2/4^o, p. 19.

(2) La jurisprudence reconnaît elle aussi de plus en plus souvent l'importance grandissante de l'Internet. Exemple : au départ, la jurisprudence n'admettait pas de manière générale que les écrits et communications diffusés sur l'Internet bénéficiaient également de la protection due à la presse écrite (par exemple la jurisprudence inférieure le reconnaissait mais pas la Cour de cassation ; dans deux arrêts du 6 mars 2012 – n° P.11 1374 et P.11 0855.N/1 – la Cour de cassation a toutefois admis que les garanties offertes par l'article 25 de la Constitution s'appliquent aussi aux données (d')Internet diffusées de manière électronique, ce qui implique que la notion de « presse écrite » est censée recouvrir les sites web, les blogs et forums sur l'Internet ; au sujet de cette problématique, voir entre autres : Mampaey, S., et Werkers, E., « Drukpersmisdrijven in de digitale informatiemaatschappij : tijd om te bezinnen over de toekomst van art. 25 Gw », *AM* 2010/2, p. 147-160).

– de noodzaak van een effectieve probleemoplossing (voorstel nr. 6-15/1, wat het recht op water en op energie betreft) ;

– het afdwingbaar maken van het betrokken recht (voorstel nr. 6-36/1, wat het recht op water betreft) ;

– de symbolische waarde van een inschrijving in de Grondwet (voorstellen nrs. 6-15/1 en 6-36/1, wat respectievelijk het recht op water en op energie en het recht op water betreft).

In alle aan de orde zijnde herzieningsvoorstellen wordt geopteerd voor het inschrijven van de betrokken rechten in artikel 23 van de Grondwet. Dit heeft welbepaalde, specifieke juridische gevolgen die verschillen van het geval waarin bijvoorbeeld zou worden geopteerd voor het opnemen van de betrokken rechten in een andere bepaling van titel II van de Grondwet, « De Belgen en hun rechten ». Het is daarom nuttig om die gevolgen beknopt in herinnering te brengen en om daaraan vervolgens een aantal van de argumenten die worden aangehaald in de toelichting van de herzieningsvoorstellen te toetsen.

2.2. Door het inschrijven van grondrechten in artikel 23 van de Grondwet wordt de bevoegde wetgevers opgedragen om in hun wetgevingsbeleid als het ware proactief aandacht te besteden aan de invulling en het waarborgen van de betrokken rechten. Aan artikel 23 van de Grondwet ligt voor de bevoegde wetgevers met andere woorden een actieve handelings- of minstens alertheidsplicht ten grondslag.

Dat impliceert :

– dat het aan de bevoegde wetgevers staat om erover te oordelen welke aspecten verbonden zijn aan de uitoefening van de rechten en wat derhalve op regelgevend niveau dient te gebeuren of niet dient te gebeuren om de uitoefening van de rechten *in concreto* te waarborgen. Gezien het evolutieve karakter van artikel 23 van de Grondwet, worden de bevoegde wetgevers geacht over een vrij ruime bevoegdheid te beschikken om erover te oordelen op welke wijze zij de in artikel 23 van de Grondwet opgesomde rechten zullen waarborgen. Dat heeft zijn weerslag op bijvoorbeeld het legaliteitsbeginsel, op de vraag met andere woorden hoe ver de machtingen mogen gaan van de wetgever naar de uitvoerende macht toe. Uit recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof valt af te leiden dat het volgens het Hof volstaat dat het « onderwerp » van de aan te nemen maatregelen wordt aangegeven door de wetgever en

– la nécessité d'une résolution effective du problème (proposition n° 6-15/1, en ce qui concerne le droit à l'eau et à l'énergie) ;

– l'inscription du droit concerné dans un cadre contraignant (proposition n° 6-36/1, en ce qui concerne le droit à l'eau) ;

– la valeur symbolique d'une inscription dans la Constitution (propositions n°s 6-15/1 et 6-36/1, en ce qui concerne respectivement le droit à l'eau et à l'énergie et le droit à l'eau).

Dans toutes les propositions de révision qui nous occupent, l'option retenue est celle de l'inscription des droits concernés à l'article 23 de la Constitution. Cette option a des conséquences juridiques bien spécifiques, différentes de celles qu'aurait par exemple l'insertion des droits concernés sous une autre disposition du titre II de la Constitution (« Des Belges et de leurs droits »). Il est dès lors utile de rappeler brièvement ces conséquences et d'examiner ensuite sous cet éclairage quelques-uns des arguments invoqués dans les développements des propositions de révision.

2.2. De par l'inscription de droits fondamentaux à l'article 23 de la Constitution, les législateurs compétents sont tenus, dans le cadre de leur politique législative, de veiller pour ainsi dire de manière proactive à la mise en œuvre et à la garantie des droits concernés. En d'autres termes, l'article 23 de la Constitution impose aux législateurs compétents une obligation d'intervention active ou à tout le moins de vigilance.

Cela implique :

– qu'il appartient aux législateurs compétents d'apprécier les aspects liés à l'exercice des droits et, par conséquent, les mesures à prendre au niveau réglementaire pour garantir concrètement l'exercice des droits. Compte tenu du caractère évolutif de l'article 23 de la Constitution, les législateurs compétents sont censés disposer d'une compétence relativement large pour apprécier la manière dont ils garantiront les droits énumérés à l'article 23 de la Constitution. Cela a par exemple des conséquences sur le principe de légalité, en d'autres termes sur la question de savoir jusqu'où peuvent aller les habilitations du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. On peut déduire de la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle que, selon la Cour, il est suffisant que le législateur indique l'« objet » des mesures à adopter et que, pour le reste, une compétence étendue peut être attribuée au pouvoir exécutif. On évoque à cet égard

dat voor het overige ruime bevoegdheid kan worden gelaten aan de uitvoerende macht. Men spreekt in dat verband over het « afgezwakt legaliteitsbeginsel » van artikel 23 van de Grondwet (1), al betekent dat niet dat de wetgever het zomaar onbeperkt aan de uitvoerende macht zou kunnen overlaten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van de in artikel 23 van de Grondwet vermelde rechten te bepalen (2) ;

– dat de in artikel 23 van de Grondwet opgesomde rechten in beginsel (3) niet direct afdwingbaar zijn aangezien deze eventueel nog een nadere invulling door de bevoegde wetgevers impliceren. « Eventueel », want het kan gebeuren dat er al een voldoende uitgewerkte wettelijke regeling bestaat zodat de wetgever naar aanleiding van de grondwettelijke erkenning van een recht niet nog bijkomend moet optreden. Zo kan bijvoorbeeld bij het voorstel nr. 6-8/1 (recht op ondernemen) worden opgemerkt dat de principes van het vroegere « *decreet d'Allarde* » zijn geïntegreerd geworden in boek II, « *Algemene beginselen* », artikelen II.2 tot II.4, van het Wetboek van economisch recht.

Hetgeen onder dit randnummer 2.2 is vermeld, laat toe om een aantal duidelijke verschilpunten te ontwaren tussen de in artikel 23 van de Grondwet opgesomde economische, sociale en culturele rechten, en de overige, klassieke rechten en vrijheden in titel II van de Grondwet. De klassieke rechten en vrijheden stammen uit een andere tijdsperiode en gaan in principe uit van de idee van overheidsonthouding, zij impliceren een andere, meer strikte invulling van het legaliteitsbeginsel en zijn – om de woorden van de toelichting van herzienering voorstel nr. 6-15/1 te hanteren – « onverkort afdwingbaar ». Dit alles bevestigt dat het inschrijven van rechten in artikel 23 van de Grondwet specifieke juridische consequenties met zich brengt.

(1) Zie onder meer A. Alen en K. Muylle, *o.c.*, p. 71-72, en de door deze auteurs aangehaalde rechtspraak.

(2) Zie bijvoorbeeld advies 50 623/AV/3 van 17 en 24 januari 2012 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming (stuk VI.Parl. 2011-12, nr. 1603/1, p. 129). De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft al meermaals de vraag opgeworpen of voor de werkloosheidsreglementering, die grotendeels op het niveau van de uitvoerende macht is uitgewerkt, nog een voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in de algemene taakomschrijving van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening in artikel 7, § 1, derde lid, i, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, nu in artikel 23 van de Grondwet het recht op sociale zekerheid staat ingeschreven.

(3) Zich mede baserend op de redactie en de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet wordt in de regel aangenomen dat die bepaling geen direct afdwingbare subjectieve rechten betreft, al valt er rechtspraak aan te wijzen die van dat standpunt afwijkt, althans wat sommige van de betrokken rechten betreft.

le « principe de légalité atténué » de l'article 23 de la Constitution (1), lequel ne signifie toutefois pas que le législateur peut conférer au pouvoir exécutif la faculté illimitée de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits mentionnés à l'article 23 de la Constitution (2) ;

– que les droits énumérés à l'article 23 de la Constitution ne sont en principe (3) pas directement applicables dès lors qu'ils peuvent éventuellement devoir faire l'objet d'une mise en œuvre plus détaillée par les législateurs compétents. « Éventuellement » car il se peut qu'une réglementation légale suffisamment élaborée existe déjà et que, par conséquent, la reconnaissance constitutionnelle d'un droit ne nécessite pas une intervention supplémentaire de la part du législateur. On peut ainsi souligner, concernant la proposition n° 6-8/1 (relative au droit d'entreprendre), que les principes de l'ancien « *décret d'Allarde* » ont été intégrés dans le livre II, « *Principes généraux* », articles II.2 à II.4, du Code de droit économique.

Les considérations formulées sous le présent point 2.2 permettent de faire clairement la distinction entre les droits économiques, sociaux et culturels énumérés à l'article 23 de la Constitution et les autres droits et libertés classiques du titre II de la Constitution. Les droits et libertés classiques sont d'une autre époque et se fondent en principe sur l'idée de l'abstention des pouvoirs publics, ils impliquent une mise en œuvre différente et plus stricte du principe de légalité et sont – pour reprendre les termes utilisés dans les développements de la proposition de révision n° 6-15/1 – « applicables tels quels ». Tout cela confirme que l'inscription de droits à l'article 23 de la Constitution a effectivement des conséquences juridiques spécifiques.

(1) Voir, entre autres, Alen, A. et Muylle, K., *op. cit.*, p. 71-72, et la jurisprudence citée par ces auteurs.

(2) Voir, par exemple, l'avis 50 623/AV/3 des 17 et 24 janvier 2012 de la section Législation du Conseil d'État concernant un avant-projet devenu le décret du 13 juillet 2012 relatif à la protection sociale flamande (doc. Parl. fl., 2011-12, n° 1603/1, p. 129). Le Conseil d'État, section Législation, a déjà soulevé plusieurs fois la question de savoir si, en ce qui concerne la réglementation relative au chômage – qui est en grande partie élaborée au niveau du pouvoir exécutif, on peut encore trouver un fondement juridique suffisant dans la description générale des tâches de l'Office national de l'emploi donnée à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, maintenant que le droit à la sécurité sociale est inscrit à l'article 23 de la Constitution.

(3) Compte tenu notamment de la formulation et des travaux parlementaires de l'article 23 de la Constitution, il est généralement admis que cette disposition ne porte pas sur des droits subjectifs directement invocables, même si l'on peut trouver dans la jurisprudence des décisions divergentes sur ce point, du moins en ce qui concerne certains des droits concernés.

2.3. Houdt het principiële gebrek aan directe afdwingbaarheid van de in artikel 23 van de Grondwet opgesomde rechten in dat die grondwetsbepaling slechts een « programmatische » of symbolische waarde heeft ? Dergelijke vraag dient ontkennend te worden beantwoord, aangezien het inschrijven van rechten in artikel 23 van de Grondwet een aantal concrete, positiefrechteijke gevolgen met zich brengt (1).

Zo is er de *standstill*-verplichting waarnaar wordt verwezen in de toelichting bij het voorstel nr. 6-7/1 (recht op toegang tot Internet), waarbij evenwel valt te noteren dat het *standstill*-effect in de rechtspraak niet als absoluut wordt beschouwd (het effect kan onder bepaalde voorwaarden worden getemperd) en dat met name het Grondwettelijk Hof een veeleer terughoudende toepassing maakt van de *standstill*-verplichting en deze daar-enboven in de praktijk niet toepast met betrekking tot alle rechten die in artikel 23 van de Grondwet worden opgesomd (2).

Daarnaast heeft het inschrijven van rechten in artikel 23 van de Grondwet tot gevolg dat deze in de toetsing door het Grondwettelijk Hof kunnen worden betrokken, al dan niet in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheid en verbod van discriminatie) of met de in de betrokken materie toepasselijke internationale of Europese regelen. Het inschrijven van rechten in artikel 23 van de Grondwet zal ook doorwerken op het vlak van de grondwetsconforme interpretatie door de rechter : regelgeving die voor uiteenlopende interpretatie vatbaar is, zal worden geïnterpreteerd in de lijn van de bedoeling van de grondwetgever volgens welke de in artikel 23 van de Grondwet ingeschreven rechten een bijzondere bescherming behoeven. De inschrijving van rechten in artikel 23 van de Grondwet zal tot slot ook kunnen doorwerken in privaatrechtelijke rechtsverhoudingen (zie bijvoorbeeld de gevolgen van de inschrijving van het recht op een behoorlijke huisvesting in artikel 23 van de Grondwet voor de beoordeling van huurgeschillen en de woonzekerheid van de huurder).

III. Bijzondere opmerkingen met betrekking tot de aan de orde zijnde herzieningsvoorstellen

3.1. In de mate er door de indieners van het voorstel nr. 6-36/1 (recht op water) wordt van uitgegaan dat het betrokken recht « afdwingbaar » wordt louter door de inschrijving ervan in artikel 23 van de Grondwet dient

(1) Zie in dat verband ook onder meer A. Vandeburie, *o.c.*, p. 39 e.v.

(2) A. Alen en K. Muylle, *o.c.*, p. 74-76.

2.3. Le fait que les droits énumérés à l'article 23 de la Constitution ne soient par principe pas applicables directement implique-t-il que cette disposition constitutionnelle n'a qu'une valeur « de programme » ou une valeur symbolique ? Cette question appelle une réponse négative étant donné que l'inscription de droits à l'article 23 de la Constitution a plusieurs conséquences concrètes en droit positif (1).

En effet, il faut tenir compte de l'obligation de *standstill*, à laquelle il est fait référence dans les développements de la proposition n° 6-7/1 (droit d'accéder à l'Internet). À ce sujet, il convient néanmoins de faire remarquer, d'une part, que l'effet de *standstill* n'est pas considéré par la jurisprudence comme étant absolu (en ce sens qu'il peut être tempéré dans certaines circonstances) et, d'autre part, que la Cour constitutionnelle, notamment, a une interprétation plutôt restrictive de l'obligation de *standstill* et que, de surcroît, elle n'applique pas, dans la pratique, cette obligation à tous les droits énumérés à l'article 23 de la Constitution (2).

Par ailleurs, l'inscription de droits à l'article 23 de la Constitution a pour conséquence que les droits concernés peuvent être soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle, lus isolément ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution (principes d'égalité et de non-discrimination) ou avec les règles internationales ou européennes applicables en la matière. L'inscription de droits à l'article 23 de la Constitution aura également des implications sur l'interprétation que fera le juge conformément à la Constitution : une réglementation sujette à des interprétations divergentes sera interprétée à la lumière de l'intention du constituant, qui est de conférer une protection particulière aux droits inscrits à l'article 23 de la Constitution. Enfin, l'inscription de droits à l'article 23 de la Constitution pourra également avoir des implications dans les rapports juridiques de droit privé (voir par exemple les conséquences, pour l'arbitrage des litiges locatifs et la sécurité de logement du preneur, de l'inscription du droit à un logement décent à l'article 23 de la Constitution).

III. Remarques particulières concernant les propositions de révision évoquées

3.1. Dans la mesure où les auteurs de la proposition n° 6-36/1 (droit à l'eau) partent du principe que la simple inscription du droit en question à l'article 23 de la Constitution le rend « contraignant », il convient de

(1) À ce sujet, voir également, entre autres, Vandeburie, A., *op. cit.*, p. 39 et suiv.

(2) Alen, A. et Muylle, K., *op. cit.*, p. 74-76.

zulks, met verwijzing naar hetgeen sub 2.2 is vermeld, te worden genuanceerd.

3.2. In de toelichting bij het voorstel nr. 6-8/1 (recht op ondernemen) wordt vermeld dat de vrijheid van ondernemen « een grondrecht van de eerste generatie » is waarvan het « operationeel karakter » in het gedrang dreigt te worden gebracht door het regulerend optreden van de overheid met het oog op de bescherming van de grondrechten van de tweede generatie. Aldus begrepen zou het recht op ondernemen niet in artikel 23 van de Grondwet moeten worden ingeschreven aangezien in die bepaling in beginsel enkel grondrechten van de tweede generatie zijn opgenomen. Het recht op ondernemen, zoals door de indieners van het voorstel geconciepeerd, zou integendeel als een klassiek, afdwingbaar grondrecht het voorwerp moeten uitmaken van een andere bepaling van titel II van de Grondwet. In die zin is de toelichting bij het betrokken voorstel enigszins discordant met de voorgestelde herziening van artikel 23 van de Grondwet.

Hoe dan ook zijn er evenwel een aantal redenen die verantwoorden dat het recht op ondernemen wel degelijk in artikel 23 van de Grondwet wordt ingeschreven :

- de complementariteit van de vrijheid van ondernemen en het recht op arbeid, dat al in artikel 23 van de Grondwet staat ingeschreven ;

- het feit dat het recht op ondernemen niet uitsluitend refereert aan de internrechtelijke problematiek van – destijds – het « décret d'Allarde », maar ook een uitloper heeft in bijvoorbeeld het Europees mededingingsrecht (1) ;

- het gegeven dat de vrijheid van handel en nijverheid, benevens als een bevoegdheidsverdelende regel, door het Grondwettelijk Hof ook als een autonoom beginsel wordt gehanteerd waaraan het Hof in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet toest. De inschrijving van dergelijk beginsel in artikel 23, derde lid, van de Grondwet zou, in de lijn van die rechtspraak, als logisch overkomen en aan de betrokken grondwetsbepaling – die luidens het tweede lid ervan naast sociale en culturele rechten ook « economische rechten » omvat –, een meer reële invulling geven naar deze laatste categorie rechten toe. Artikel 23 van de Grondwet zou erdoor inhoudelijk een stuk evenwichtiger worden waarbij het luik van de « economische rechten », dat nu uitsluitend vanuit een sociaal-economische gezichtshoek, dit wil zeggen

(1) De erkenning van de vrijheid van ondernemerschap maakt bovendien het voorwerp uit van een uitdrukkelijke bepaling van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 16).

nuancer ce point de vue en renvoyant aux observations du point 2.2.

3.2. Il est indiqué dans les développements de la proposition n° 6-8/1 (droit d'entreprendre) que la liberté d'entreprendre est « un droit fondamental de la première génération » dont le « caractère opérationnel » risque d'être mis en péril par l'intervention législative des pouvoirs publics visant à protéger les droits fondamentaux de la deuxième génération. Ceci donne à penser que le droit d'entreprendre ne devrait pas être inséré à l'article 23 de la Constitution puisque cette disposition ne contient en principe que des droits fondamentaux de la deuxième génération. Le droit d'entreprendre, tel que conçu par les auteurs de la proposition, devrait au contraire figurer dans une autre disposition du titre II de la Constitution, en tant que droit fondamental classique et contraignant. Les développements de la proposition concernée sont en ce sens quelque peu en contradiction avec la révision proposée de l'article 23 de la Constitution.

En tout état de cause, plusieurs raisons justifient que le droit d'entreprendre soit bien inscrit à l'article 23 de la Constitution :

- la complémentarité entre la liberté d'entreprendre et le droit au travail qui figure déjà à l'article 23 de la Constitution ;

- le fait que le droit d'entreprendre ne se réfère pas uniquement au problème de droit interne posé – à l'époque – par le « décret d'Allarde », mais trouve aussi un prolongement dans le droit européen de la concurrence, par exemple (1) ;

- le fait que la liberté de commerce et d'industrie est considérée par la Cour constitutionnelle non seulement comme une règle de répartition des compétences mais aussi comme un principe autonome sur lequel la Cour fonde son contrôle de constitutionnalité en corrélation avec les articles 10 et 11 de la Constitution. L'inscription d'un tel principe à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution paraîtrait logique, eu égard à cette jurisprudence, et conférerait à la disposition constitutionnelle visée – qui, aux termes de son alinéa 2, comprend outre des droits sociaux et culturels, des « droits économiques » – une portée plus réelle à l'égard de cette dernière catégorie de droits. Le contenu de l'article 23 de la Constitution s'en trouverait un peu plus équilibré et le volet des « droits économiques », aujourd'hui exclusivement

(1) La reconnaissance de la liberté d'entreprise fait en outre l'objet d'une disposition expresse de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 16).

met inachtneming van de relevantie voor de sociale verhoudingen, is geconcipieerd, een meer autonome grondwettelijke erkenning zou krijgen (1) ;

– het historisch » gegeven dat de inschrijving van de vrijheid van ondernemen in artikel 23 van de Grondwet reeds werd overwogen bij de totstandkoming van die grondwetsbepaling ;

– de vaststelling dat er in het verleden soms is van uitgegaan dat de vrijheid van handel en nijverheid moet worden geacht al te zijn vervat in artikel 23 van de Grondwet, zodat op dat punt soms enige onduidelijkheid is ontstaan (2) ;

– het gegeven dat het ontbreken van een formele inschrijving in artikel 23 van de Grondwet tot een oneenvoudige bescherming zou hebben geleid van sommige in die grondwetsbepaling vermelde rechten (zoals het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu), enerzijds, en het recht op ondernemen, anderzijds (3).

3.3. Het recht op toegang tot het Internet is uitgegroeid tot een universeel gegeven in de hedendaagse digitale maatschappij waarvan het praktisch belang een inschrijving ervan in artikel 23 van de Grondwet zou kunnen billijken.

Aan de vermelding van het recht op ondernemen in het voornoemde grondwetsartikel liggen meer historisch-geïnspireerde en juridisch-technische redenen ten grondslag (zie sub 3.2.).

Het recht op water en op energie (lees : een gewaarborgde levering van water, gas en elektriciteit in voorstel nr. 6-15/1, en – meer in het bijzonder – het recht op

(1) Ook onder meer F. Judo, « De Grondwet en haar dode hoek. Overwegingen rond de economische bijzindheid van de Belgische Grondwet », *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten, Deel I*, Brugge, die Keure, 2008, p. 95, pleitte eerder voor het inschrijven van minstens de vrijheid van handel in artikel 23 van de Grondwet, waarbij hij vaststelde dat de ondernemingsvrijheid al in veertien Europese Grondwetten is ingeschreven.

(2) Zo heeft bijvoorbeeld de Raad van State in het verleden uit onder meer de samenhang tussen artikel 23, derde lid, 1^e, van de Grondwet en de vermelding van « de vrijheid van handel en nijverheid », in artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, afgeleid dat de eerstgenoemde grondwetsbepaling reeds diende te worden geacht op de vrijheid van handel en nijverheid betrekking te hebben. Het standpunt volgens hetwelk de vrijheid van handel en nijverheid kan worden geacht voort te vloeien uit « de vrije keuze van beroepsarbeid » in artikel 23, derde lid, 1^e, van de Grondwet, werd evenwel niet aanvaard door het Grondwettelijk Hof (zie in dat verband onder meer B. Steen, « Artikel 23 van de Grondwet en de rechtspraak van de Raad van State », in W. Rauws en M. Stroobant (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 Gw. : een stand van zaken na twee decennia. Les droits économiques et sociaux. Article 23 Const. : état des lieux après deux décennies*, Antwerpen/Oxford en Louvain-la-Neuve, 2010, p. 115).

(3) Zie de toelichting bij het voorstel nr. 6-8/1, p. 9.

conçu dans une optique socioéconomique, c'est-à-dire en considération de leur pertinence pour les relations sociales, trouverait une reconnaissance constitutionnelle plus autonome (1) ;

– le fait « historique » que l'inscription de la liberté d'entreprendre à l'article 23 de la Constitution avait déjà été envisagée au moment de l'élaboration de cette disposition constitutionnelle ;

– le constat que, par le passé, on a parfois estimé que la liberté de commerce et d'industrie devait être considérée comme étant déjà contenue dans l'article 23 de la Constitution, ce qui a parfois été source d'imprécision (2) ;

– le fait que l'absence d'inscription formelle à l'article 23 de la Constitution aurait entraîné un déséquilibre entre la protection de certains des droits énoncés dans cette disposition constitutionnelle (comme le droit à la protection d'un environnement sain), d'une part, et celle du droit d'entreprendre, d'autre part (3).

3.3. Le droit d'accéder à l'Internet est devenu, dans la société numérique d'aujourd'hui, une donnée universelle dont l'importance pratique pourrait justifier son inscription à l'article 23 de la Constitution.

L'inscription du droit d'entreprendre à l'article constitutionnel susmentionné repose davantage sur des motifs historiques et légistiques (voir point 3.2.).

Enfin, le droit à l'eau et le droit à l'énergie (à savoir une fourniture garantie et suffisante d'électricité, de gaz et d'eau dans la proposition n° 6-15/1 et – plus

(1) Judo, F. entre autres, dans « De Grondwet en haar dode hoek. Overwegingen rond de economische bijzindheid van de Belgische Grondwet », *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten, Deel I*, Bruges, die Keure, 2008, p. 95, plaideait lui aussi plutôt pour qu'au moins la liberté de commerce soit inscrite à l'article 23 de la Constitution, constatant que la liberté d'entreprise figurait déjà dans quatorze Constitutions européennes.

(2) Le Conseil d'État, par exemple, a ainsi considéré par le passé, eu égard entre autres à la corrélation entre l'article 23, alinéa 3, 1^e, de la Constitution et la mention de la « liberté de commerce et d'entreprise » à l'article 6, § 1^e, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que ladite disposition constitutionnelle était censée porter sur la liberté de commerce et d'industrie. Le point de vue selon lequel la liberté de commerce et d'industrie peut être considérée comme découlant du « libre choix d'une activité professionnelle », figurant à l'article 23, alinéa 3, 1^e, de la Constitution, a cependant été rejeté par la Cour constitutionnelle (voir à cet égard entre autres Steen, B., « Artikel 23 van de Grondwet en de rechtspraak van de Raad van State », in Rauws, W., et Stroobant, M. (éds.), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 Gw. : een stand van zaken na twee decennia. Les droits économiques et sociaux. Article 23 Const. : état des lieux après deux décennies*, Anvers/Oxford et Louvain-la-Neuve, 2010, p. 115).

(3) Voir les développements de la proposition n° 6-8/1, p. 9.

drinkbaar water in voorstel nr. 6-36/1) vormt, tot slot, ongetwijfeld eveneens een te koesteren waarde die in een internationale context aan belang wint (1). Het recht op water staat ingeschreven in de Grondwet van vooral een aantal Afrikaanse landen en in een beperkt aantal internationaalrechtelijke teksten. Het betreft een recht dat uiteenlopende aspecten omvat waarvan niet is uitgesloten dat sommige ervan een grensoverschrijdende dimensie hebben (2). Aldus begrepen is de problematiek inzake recht op water breder dan uitsluitend die inzake minimale levering van drinkwater bekeken vanuit de optiek van de individuele burger. Het inschrijven ervan in artikel 23 van de Grondwet kan voorts mogelijk gevolgen hebben bij het afwegen van de bescherming van andere rechten die in artikel 23 zijn opgenomen, zoals het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu (3). Het staat uiteraard aan de constituant om erover te oordelen of en in welke mate bedenkingen van die aard mee worden genomen in het discours met betrekking tot de inschrijving van het betrokken recht in artikel 23 van de Grondwet.

3.4. Teneinde de leesbaarheid en de structuur van artikel 23 van de Grondwet ook in de toekomst te waarborgen, worden nieuwe rechten het best in die grondwetsbepaling ingeschreven door middel van een aanvulling van de opsomming van rechten in artikel 23, derde lid, en niet door de toevoeging van (telkens) een afzonderlijk lid (zoals gebeurt in de voorstellen nrs. 6-7/1 en 6-15/1).

8. Prof. dr. Paul Van Orshoven, gewoon hoogleraar aan de KU Leuven

I. Inleiding

Dit advies behelst een objectief-juridische analyse van de verhouding tussen de preconstituante en de constituant, zonder dat bij de toepassing ervan op de voorliggende voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet een pleidooi wordt gehouden

(1) Het betreft rechten die de voorbije decennia al herhaaldelijk het voorwerp hebben uitgemaakt van parlementaire herzieningsvoorstellen en waaraan in de rechtsleer aandacht is besteed (zie bijvoorbeeld W. Konijnenbelt, « Le droit des citoyens à avoir accès à l'eau, au gaz et à l'électricité doit-il être garanti par la Constitution ? Rapport introductif », *Ann.Eur. Adm.Publ.* 2004, XXVII, p. 133-142). Ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkt, kunnen de wenselijkheid van een opname van de betrokken rechten in de Grondwet eventueel kracht bijzetten.

(2) Te denken valt bijvoorbeeld aan aspecten met betrekking tot het beheer van grensoverschrijdende watersystemen en het in dat verband soms aangehaalde principe van de « *equitable utilization* » van het beschikbare (drink)water door Staten binnen eenzelfde stroomgebied.

(3) Drinkwater wordt normaliter immers onttrokken aan grond- en oppervlaktewater.

particulièrement – le droit à l'eau potable dans la proposition n° 6-36/1) constituent indubitablement des valeurs qu'il faut également défendre et qui gagnent en importance dans un contexte international (1). Le droit à l'eau est inscrit dans la Constitution de certains pays, surtout africains, et dans un nombre limité de textes de droit international. Il s'agit d'un droit présentant des aspects variés dont certains sont susceptibles d'avoir une dimension transfrontalière (2). Dans cette optique, le problème du droit à l'eau est plus large que celui de la fourniture minimale d'eau potable considérée du point de vue du citoyen individuel. Par ailleurs, l'inscription de ce droit à l'article 23 de la Constitution peut éventuellement peser face à la protection d'autres droits énoncés à l'article 23, comme le droit à la protection d'un environnement sain (3). Il appartient bien sûr au constituant d'apprécier si, et dans quelle mesure, des considérations de ce type interviennent dans le débat sur l'inscription dudit droit à l'article 23 de la Constitution.

3.4. Afin de garantir également à l'avenir la lisibilité et la structure de l'article 23 de la Constitution, il est préférable d'inscrire de nouveaux droits dans cette disposition constitutionnelle en complétant l'énumération des droits figurant à l'article 23, alinéa 3, et pas en ajoutant (chaque fois) un alinéa distinct (comme le font les propositions n°s 6-7/1 et 6-15/1).

8. M. Paul Van Orshoven, professeur ordinaire à la KU Leuven

I. Introduction

Le présent avis comprend une analyse juridique objective du rapport qui lie le préconstituant au constituant, sans prôner l'une ou l'autre interprétation, au cas où elle serait appliquée aux propositions de révision de l'article 23 de la Constitution qui vous sont soumises.

(1) Il s'agit de droits qui, au cours des dernières décennies, ont plusieurs fois fait l'objet de propositions parlementaires de révision et sur lesquels la doctrine s'est penchée (voir, par exemple, Konijnenbelt, W., « Le droit des citoyens à avoir accès à l'eau, au gaz et à l'électricité doit-il être garanti par la Constitution ? Rapport introductif », *Ann.Eur.Adm.Publ.* 2004, XXVII, p. 133-142). Certaines évolutions, comme par exemple la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité, peuvent éventuellement rendre l'inscription de ces droits dans la Constitution d'autant plus souhaitable.

(2) Pensez, par exemple, aux aspects liés à la gestion des systèmes transfrontaliers de distribution d'eau et au principe, parfois cité dans ce contexte, de l'*« equitable utilization »* de l'eau (potable) disponible par les Etats d'un même bassin hydraulique.

(3) L'eau potable est en effet normalement produite à partir des eaux souterraines et des eaux de surface.

voor de ene of de andere interpretatie. Dat neemt niet weg dat deze uiteenzetting wordt afgesloten met een opportunitéitsoverweging (1).

II. Artikel 195 van de Grondwet : analyse

De vraag naar de verhouding tussen de preconstituante en de constituant dient te worden benaderd vanuit artikel 195 van de Grondwet, zoals het thans van kracht is. Dit artikel is momenteel niet voor herziening vatbaar (2). Indien het dat wel zou zijn, zou er nog een opening kunnen worden gevonden, zoals de constituant die tijdens de vorige zittingsperiode heeft gemaakt met de tijdelijke overgangsbepaling die aan artikel 195 werd toegevoegd (3). Het is trouwens merkwaardig hoe het Parlement en de partijen artikel 195 de ene keer absoluut willen behouden, maar op andere momenten het bestaan ervan lijken te betreuren.

Bij de interpretatie van een grondwetsbepaling of om het even welke andere wetskrachtige bepaling moet men er zich rekenschap van geven dat die bepaling een medium is, een methode om een bepaalde boodschap over te brengen, namelijk de wil van de wetgever, in dit geval de grondwetgever. Deze laatste poogt die bedoeling zo adequaat mogelijk in een tekst te formuleren. De meeste grondwets- en wetsbepalingen moeten bijgevolg worden geïnterpreteerd in het licht van het doel dat de grondwetgever of wetgever voor ogen stond bij de goedkeuring ervan. Men kan uiteraard opwerpen dat artikel 195 reeds op 7 februari 1831 het licht zag en dus niet meer van deze tijd is. Maar feit is dat het artikel nog steeds in de Grondwet staat en dus moet worden geëerbiedigd.

Welk doel streefde de oorspronkelijke grondwetgever na met artikel 195 ? Hij heeft willen bewerkstelligen dat een grondwetsherziening wordt doorgevoerd zoals een drietrapsraket wordt gelanceerd, waarbij de drie opeenvolgende trappen van stijgend belang zijn voor het antwoord op de vraag die voorligt.

1. Eerste trap : *harakiri*

Uitgangspunt is de boodschap dat men zo weinig mogelijk aan de Grondwet moet tornen. Doet de preconstituante dat toch, dan worden de Kamers van rechtswege ontbonden. Zo wordt het signaal gegeven :

(1) Op 17 november 2005 heeft professor Van Orshoven in de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat een uiteenzetting gegeven over dezelfde problematiek : zie verslag Van de Castele-Wille, stuk Senaat, nr. 3-1778/2, blz. 21-26.

(2) Zie de verklaring tot herziening van de Grondwet van 24 april 2014 (*Belgisch Staatsblad* van 28 april 2014, Ed. 2).

(3) *Belgisch Staatsblad* van 6 april 2012, Ed. 2.

Il n'en demeure pas moins que le présent exposé se terminera sur une considération d'opportunité (1).

II. Article 195 de la Constitution : analyse

La question du rapport entre le préconstituant et le constituant doit être envisagée sous l'angle de l'article 195 de la Constitution, tel qu'il est actuellement applicable. Cet article n'est pas ouvert à révision en ce moment (2). S'il l'était, une issue pourrait encore être trouvée à l'instar de ce qu'a fait le constituant sous la précédente législature lorsqu'il a ajouté à l'article 195 une disposition transitoire temporaire (3). Il est d'ailleurs étrange de constater qu'à certains moments, le Parlement et les partis veulent absolument conserver l'article 195 mais qu'à d'autres, ils semblent déplorer son existence.

Lors de l'interprétation d'une disposition constitutionnelle ou de quelque autre disposition législative, il ne faut pas oublier que la disposition en question est un moyen, une méthode pour transmettre un message, à savoir la volonté du législateur, en l'occurrence, le constituant. Ce dernier essaye de formuler l'intention voulue de manière aussi adéquate que possible dans un texte. La plupart des dispositions constitutionnelles et législatives doivent par conséquent être interprétées à la lumière de l'objectif qui était celui du constituant ou du législateur au moment où elles ont été approuvées. Bien entendu, on pourrait objecter que, datant déjà du 7 février 1831, l'article 195 est obsolète, mais le fait est qu'il figure toujours dans la Constitution et qu'il doit dès lors être respecté.

Quel objectif le constituant originaire poursuivait-il avec l'article 195 ? Il a voulu faire en sorte qu'une révision de la Constitution s'apparente au lancement d'une fusée à trois étages, où les trois niveaux successifs sont d'une importance croissante pour la réponse à la question posée

1. Premier niveau : *harakiri*

Le point de départ est que l'on doit toucher le moins possible à la Constitution. Si le préconstituant le fait malgré tout, les Chambres sont dissoutes de plein droit. Le signal que l'on donne est qu'il ne faut pas se faire

(1) Le 17 novembre 2005, le professeur Van Orshoven a présenté un exposé sur le même sujet en commission des Affaires institutionnelles du Sénat : voir rapport Van de Castele-Wille, doc. Sénat, n° 3-1778/2, p. 21-26.

(2) Voir la déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014 (*Moniteur belge* du 28 avril 2014, Éd. 2).

(3) *Moniteur belge* du 6 avril 2012, Éd. 2.

laten we elkaar geen pijn doen. *Take it easy.* Deze eerste fase is voor de vraag naar de verhouding tussen de preconstituante en de constituant niet echt belangrijk. De volgende fase is dat wel.

2. Tweede trap : *democratische legitimiteit*

Na de publicatie van de herziulingsverklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden waarna binnen veertig dagen verkiezingen volgen. Die verkiezingen dienen niet alleen om een grondwetgever te kiezen, maar ook om de kiezers de gelegenheid te geven zich in het politieke debat te mengen. De grondwetgever van 1831 wou met deze procedurestap de mogelijke grondwetsherziening aan het electoraat voorleggen zodat in de kiesstrijd daarover duizend bloemen of gedachten kunnen bloeien. Zo kunnen de kiezers invloed uitoefenen op de samenstelling van de nieuwe Kamers. Deze tweede fase leidt tot de ontbranding van de derde en de belangrijkste trap.

3. Derde trap : *het verhaal van de twee kleuters*

Sommigen knipperen verbaasd met de ogen. Wie is zo boosaardig dat hij de preconstituante en de constituant met kleuters durft te vergelijken ? Maar wat leert de realiteit ? Wanneer kleuters op straat lopen, doen ze dat steeds per twee, hand in hand. Zo wordt verhinderd dat één van deze ongeleide projectielen plotseling de verkeerde richting uitslaat en onder een wagen belandt. Door hen te verplichten elkaar vast te houden, wordt dat moeilijker. Op dezelfde wijze is de constituant aan de preconstituante gebonden.

Die band moet in die zin begrepen worden dat de preconstituante bepaalt waarover een grondwetsherziening mag gaan, zijnde de materie of de aangelegenheid, net zoals de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd zijn voor materies of aangelegenheden. « De preconstituante kan niet regelen, zij zegt alleen maar wat geregeld mag worden. (...) De constituant mag niet zeggen wat geregeld zal worden, zij mag, als materiële wetgever, alleen maar regelen binnen het kader dat de preconstituante heeft bepaald (1). » De constituant zit dus opgesloten in de materie die door de preconstituante is aangewezen. Zij is evenwel de enige die mag bepalen of en hoe die materie wordt geregeld.

Artikel 195 bepaalt echter niet expliciet hoe de preconstituante te werk moet gaan wanneer zij een nieuwe aangelegenheid in de Grondwet geregeld wenst te zien.

(1) Zie de uiteenzetting van professor Van Orshoven op 17 november 2005 over dezelfde vraag : verslag Van de Castele-Wille, stuk Senaat, nr. 3-1778/2, blz. 22.

de mal les uns aux autres. *Take it easy.* Cette première phase n'est pas très importante pour ce qui est du rapport entre le préconstituant et le constituant, contrairement à la phase suivante.

2. Deuxième niveau : *l'legitimité démocratique*

Après la publication de la déclaration de révision, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit, à la suite de quoi des élections sont organisées dans les quarante jours. Ces élections ne servent pas seulement à choisir un constituant, mais également à permettre aux électeurs d'intervenir dans le débat politique. Grâce à cette phase de la procédure, le constituant de 1831 voulait soumettre l'éventuelle révision de la Constitution à l'électorat afin de susciter l'émergence d'une foule d'idées en la matière pendant la campagne électorale. Les électeurs peuvent ainsi influencer la composition des nouvelles Chambres. Cette deuxième phase conduit à la troisième étape, la plus importante.

3. Troisième niveau : *l'histoire des deux petits enfants*

Certains écarquilleront les yeux de surprise. Qui est à ce point malveillant pour oser comparer le constituant et le préconstituant à des petits enfants ? Pourtant, que nous apprend la réalité ? Lorsque des petits enfants marchent en rue, ils le font toujours par deux, main dans la main. Cela permet d'éviter qu'un de ces électrons libres ne prenne subitement la mauvaise direction et n'atterrisse en dessous d'une voiture. En les obligeant à se tenir la main, on réduit le risque. Le constituant est lié au préconstituant de la même manière.

Ce lien doit être compris au sens où le préconstituant définit sur quelle matière une révision constitutionnelle peut porter, tout comme les Communautés et les Régions sont compétentes pour certaines matières. « Le préconstituant ne peut pas régler une matière : il dit seulement ce qui peut être réglé. (...) Le constituant, lui, ne peut pas dire ce qui sera réglé ; législateur au sens matériel, il peut seulement légiférer dans le cadre défini par le préconstituant (1). » Le constituant est dès lors cantonné à la matière désignée par le préconstituant. Il est cependant le seul à pouvoir définir si, et de quelle manière, cette matière sera réglée.

L'article 195 ne définit toutefois pas explicitement comment le préconstituant doit s'y prendre lorsqu'il souhaite voir une nouvelle matière réglée par la

(1) Voir l'exposé du professeur Van Orshoven le 17 novembre 2005 sur le même sujet : rapport Van de Castele-Wille, doc. Sénat, n° 3-1778/2, p. 22.

Het feit dat het Nationaal Congres, de primaire grondwetgever van 1831, deze hypothese niet onder ogen heeft genomen, is deels toe te schrijven aan pretentie, maar ook aan een fenomeen waaraan alle grondwetten ziek zijn. Een grondwet bevat een in revolutionaire omstandigheden gemaakte selectie van tijd- en plaatsgebonden fundamentele regels. Men is het er echter vrij spoedig over eens geworden dat, wanneer er in de Grondwet een nieuwe bepaling moet worden opgenomen over een aangelegenheid die er nog niet aan bod komt, de preconstituante uiteraard geen artikel kan aanwijzen dat voor herziening vatbaar wordt verklaard, maar wel de aangelegenheid of de materie waarover de nieuwe bepaling moet handelen.

Sommigen stellen dat artikel 195 lacunair is omdat de hiervoor geschatste grondwettelijke praktijk geen steun vindt in de tekst van het artikel. Professor Van Orshoven bestrijdt die stelling omdat ze op een onnauwkeurige lezing van het bedoelde artikel berust. De hypothese van een nieuwe bepaling over een nieuw onderwerp in de Grondwet wordt namelijk wel door artikel 195 gevatt, op voorwaarde dat dit artikel correct wordt begrepen. Overeenkomstig artikel 195, eerste lid, heeft de federale wetgevende macht het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige *grondwettelijke bepaling* (eigen cursivering) als zij aanwijst. De oorspronkelijke grondwetgever heeft dus geen gewag gemaakt van artikelen die door de preconstituante moeten worden aangewezen. Het woord «*bepaling*» is een materieel en niet noodzakelijk formeel begrip dat naar een aangelegenheid of een materie verwijst, ook wanneer de Grondwet daar nog niet over rept. Wanneer de preconstituante een bepaling aanwijst, wijst ze een aangelegenheid of een materie aan, die mogelijk nog niet in de Grondwet aan bod komt.

De conclusie is dus dat «*de preconstituante bevoegd is om de materie te bepalen. De preconstituante is niet bevoegd, beschikt niet over de macht om de constituant te binden over wat er met die materie precies moet gebeuren*» (1).

III. De verklaring tot herziening van de Grondwet van 24 april 2014

In de verklaring tot herziening van de Grondwet van 24 april 2014 staat dat er redenen zijn tot herziening «*van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit*».

(1) L.c., blz. 23.

Constitution. Le fait que le Congrès national, le premier constituant de 1831, n'ait pas envisagé cette hypothèse est dû, en partie, à une certaine prétention, mais également à un phénomène qui affecte toutes les constitutions. Une constitution contient toute une série de règles fondamentales liées à un moment et à un lieu donnés et qui ont été sélectionnées dans des circonstances révolutionnaires. On s'est toutefois assez rapidement mis d'accord sur le fait que lorsqu'une nouvelle disposition devait être insérée dans la Constitution, sur une matière qui n'y figurait pas encore, le préconstituant ne pouvait évidemment déclarer aucun article ouvert à révision, mais devait désigner la matière sur laquelle la nouvelle disposition devait porter.

Certains prétendent que l'article 195 est lacunaire parce que la pratique constitutionnelle décrite ci-dessus n'est pas appuyée par le texte de l'article. Le professeur Van Orshoven conteste cette assertion parce qu'elle repose sur une lecture imprécise de l'article en question. L'hypothèse d'une nouvelle disposition sur une nouvelle matière dans la Constitution est pourtant bel et bien prévue dans l'article 195, à condition que cet article soit compris correctement. Conformément à l'article 195, premier alinéa, le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle *disposition constitutionnelle* (mise en italiques par l'auteur) qu'il désigne. Le constituant original n'a donc pas parlé d'articles à désigner par le préconstituant. Le mot «*disposition*» est un concept matériel et pas nécessairement formel qui renvoie à une matière, même lorsque celle-ci ne figure pas encore dans la Constitution. Lorsque le préconstituant désigne une disposition, il désigne une matière qui, éventuellement, ne figure pas encore dans la Constitution.

La conclusion est dès lors que «*le préconstituant est compétent pour définir la matière. Il ne l'est pas et n'a pas le pouvoir de lier le constituant, sur le point de savoir ce qu'il doit advenir exactement de cette matière*» (1).

III. La déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014

La déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014 dispose qu'il y a lieu à révision de «*l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité*».

(1) L.c., p. 23.

In de zoektocht naar de materie die de preconstituante hier aanwijst, speelt het woord « *betreffende* » een sleutelrol. De aangelegenheid die wordt geviseerd, is dus niet alleen « *post, communicatie en mobiliteit* », maar ook « *een universele dienstverlening* » op dat vlak. Het staat de grondwetgever vrij die materie te regelen zoals het hem uitkomt. Voor zover die universele dienstverlening al zou bestaan, zou de constituant ze mogen afschaffen. Maar dan lijkt het beter dat zij geen gevolg geeft aan de herzienvingsverklaring. M.a.w., de constituant kan over dat onderwerp de gekste dingen bepalen op voorwaarde dat ze binnen de grenzen van de door de preconstituante aangewezen materie blijft.

IV. De voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet

Het staat aan de commissie om zelf de oefening te maken of en in hoeverre de voorstellen betreffende het recht op toegang tot het Internet (1), de vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid (2), het recht op water en op energie en het recht op water (3) binnen het bestek van de herzienvingsverklaring vallen en kunnen worden gesubsumeerd onder de noemer « *universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit* ».

Volgens professor Van Orshoven heeft een goed verstaander maar een half woord nodig. Alleen voor het recht op toegang tot het Internet kan een voorbehoud worden gemaakt omdat het onder het begrip « *communicatie* » valt.

Indien de constituant de proef op de som wenst te nemen, dan biedt de tweede trap van de drietrapssraket die artikel 195 is, de toetssteen. Het is de democratische lakmoeoproef. In hoeverre hebben de kiezers zich bij de verkiezingen van 25 mei 2014 kunnen mengen in het debat over het recht op toegang tot het Internet, de vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid, het recht op water en op energie en het recht op water ?

Ook hier ligt het antwoord voor de hand.

V. Opportunitéitsoverweging

Professor Van Orshoven beseft de relativiteit van de adviezen van de constitutionalisten. Om het kernachtig te zeggen : « *The boss is not always right, but he's always the boss* » (4). De grondwetgeschiedenis vormt

Si l'on veut circonscrire la matière que le préconstituant désigne ici, on se doit de tenir compte du fait que le mot « *concernant* » joue un rôle clé. La matière qui est visée en l'espèce porte non seulement sur la « *poste, la communication et la mobilité* », mais aussi sur l'instauration d'un « *service universel* » dans ce domaine. Le constituant est libre de régler cette matière comme il l'entend. Si un tel service universel devait déjà exister, il pourrait le supprimer. Mais il semblerait alors préférable qu'il s'abstienne de donner suite à la déclaration de révision. En d'autres termes, le constituant peut régler la matière de la manière la plus insensée qui soit pour autant qu'il s'en tienne au cadre de la matière tel que défini par le préconstituant.

IV. Les propositions de révision de l'article 23 de la Constitution

C'est à la commission elle-même qu'il revient d'examiner si et dans quelle mesure les propositions concernant le droit d'accéder à l'Internet (1), la garantie de la liberté de commerce et d'industrie (2), le droit à l'eau et à l'énergie et le droit à l'eau (3) entrent dans le cadre de la déclaration de révision et peuvent être englobées sous le dénominateur global de « *service universel en matière de poste, de communication et de mobilité* ».

Selon le professeur Van Orshoven, il ne faut pas être grand clerc pour comprendre que la seule réserve pouvant être formulée en l'espèce concerne le droit d'accéder à l'Internet étant donné que celui-ci relève du concept de « *communication* ».

Si le constituant veut tenter l'expérience, le deuxième des trois étages de la fusée, qui est l'article 195, est la pierre de touche. C'est le test décisif du point de vue démocratique. Dans quelle mesure les électeurs ont-ils eu la possibilité, lors des élections du 25 mai 2014, d'intervenir dans le débat sur le droit d'accéder à l'Internet, la garantie de la liberté de commerce et d'industrie, le droit à l'eau et à l'énergie et le droit à l'eau ?

Ici aussi, la réponse est évidente.

V. Considération d'opportunité

Le professeur Van Orshoven est conscient de la relativité des avis des constitutionalistes. Pour résumer les choses en quelques mots : « *Le patron n'a pas toujours raison, mais c'est le patron* » (4). L'histoire constitu-

(1) Stuk Senaat, nr. 6-7/1 en stuk Senaat, nr. 6-43/1.

(2) Stuk Senaat, nr. 6-8/1.

(3) Stuk Senaat, nrs. 6-15/1 en 6-122/1, en stuk Senaat, nr. 6-36/1.

(4) Een variante : « De honden blaffen en de karavaan trekt verder ».

(1) Doc. Sénat, n° 6-7/1 et doc. Sénat, n° 6-43/1.

(2) Doc. Sénat, n° 6-8/1.

(3) Doc. Sénat, n° 6-15/1 et 6-122/1, et doc. Sénat, n° 6-36/1.

(4) Une variante : « Les chiens aboient, la caravane passe ».

daarvan een perfecte illustratie. De lopende discussie over de voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet is namelijk de echo van een identieke discussie die in 1970 werd gevoerd over de herziening van het toenmalige artikel 23 van de Grondwet, het huidige artikel 30 (1). De constituant heeft de herziening van artikel 23 over de vrijheid van het gebruik der in België gesproken talen toen aangegrepen om de Gemeenschappen in de Grondwet te verankeren. Zij heeft van de herzieningsverklaring betreffende artikel 23 gebruik gemaakt om het toenmalige artikel 59bis in de Grondwet in te voegen, het huidige artikel 127.

Professor Van Orshoven haalt dit voorbeeld aan om een opportuniteitsoverweging te formuleren. Geloofwaardigheid is een belangrijk goed. Constitutionalisten zouden het apprécieren indien dit principe wordt gerespecteerd, zeker in het licht van de recente discussie over de opheffing van artikel 195 van de Grondwet. De constituant, het Parlement en de partijen moeten weten wat ze willen. Wensen ze de Grondwet te kunnen herzien naar het hen belieft of niet ? In het eerste geval kan gedacht worden aan een opheffing van artikel 195. Maar het is niet geloofwaardig om dat artikel *mordicus* te willen handhaven en het vervolgens zo toe te passen of uit te hollen dat de constituant alles kan doen wat zij maar wil om de Grondwet te kunnen herzien, zonder dat de voorwaarden van artikel 195 in acht worden genomen.

Professor Van Orshoven legt zich echter bij voorbaat neer bij de beslissing van de constituant.

9. Prof. dr. Jürgen Vanpraet, gastprofessor, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen

Momenteel liggen in deze commissie een aantal voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet ter bespreking voor. Verschillende van die voorstellen strekken ertoe artikel 23 van de Grondwet aan te vullen met het recht op een universele basisdienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit (2).

In zijn uiteenzetting gaat spreker in op de concrete juridische impact en mogelijke gevolgen die het opnemen in artikel 23 van de Grondwet van een recht op een universele basisdienstverlening inzake mobiliteit zou kunnen hebben. Spreker zegt « zou kunnen hebben » omdat het uiteraard aan de constituant toekomt om te bepalen of het recht op een universele basisdienstverlening

(1) Art. 30 : « Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij ; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken.»

(2) Stukken Senaat, nrs. 6-123/1, 6-153/1, 6-154/1 en 6-155/1

tionnelle en est une parfaite illustration. Les actuelles discussions relatives aux propositions de révision de l'article 23 de la Constitution font écho à une discussion similaire qui a eu lieu en 1970 à propos de la révision de l'article 23 de la Constitution de l'époque, qui est devenu aujourd'hui l'article 30 (1). Le constituant a profité de la révision de l'article 23 sur la liberté d'emploi des langues usitées en Belgique pour ancrer les Communautés dans la Constitution. Il a mis la déclaration de révision de l'article 23 à profit pour insérer, dans la Constitution, l'article 59bis de l'époque, l'actuel article 127.

Le professeur Van Orshoven cite cet exemple pour formuler une considération d'opportunité. La crédibilité est un élément important. Les constitutionnalistes se réjouiraient du respect de ce principe, *a fortiori* au vu de la discussion récente sur l'abrogation de l'article 195 de la Constitution. Le constituant, le Parlement et les partis doivent savoir ce qu'ils veulent. Souhaitent-ils ou non pouvoir modifier la Constitution à leur guise ? Dans le premier cas, on peut penser à une abrogation de l'article 195. Mais il ne serait pas crédible de vouloir maintenir cet article à tout prix puis de l'appliquer ou de le vider de sa substance de manière telle que le constituant pourrait faire tout ce qu'il veut pour modifier la Constitution, sans que les conditions de l'article 195 soient respectées.

Le professeur Van Orshoven précise toutefois qu'il s'en remet par avance à la décision du constituant.

9. M. Jürgen Vanpraet, professeur invité, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen

Une dizaine de propositions relatives à la révision de l'article 23 de la Constitution sont en discussion au sein de cette commission. Plusieurs d'entre elles visent à compléter cet article 23 par le droit à un service de base universel en matière de poste, de communication et de mobilité (2).

Dans son exposé, l'orateur examinera l'impact juridique concret de l'insertion d'un droit à un service de base universel en matière de mobilité dans l'article 23 de la Constitution et les conséquences qu'elle pourrait avoir. L'orateur dit « pourrait avoir » parce que c'est évidemment au constituant qu'il revient de déterminer s'il y a lieu d'ancrer effectivement le droit à un service

(1) Art. 30 : « L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif ; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires. »

(2) Doc. Sénat, n°s 6-123/1, 6-153/1, 6-154/1 et 6-155/1.

daadwerkelijk in de Grondwet wordt verankerd. Het komt ook aan de constituant toe om tijdens de parlementaire besprekkingen – en desgevallend in de tekst zelf – nader te verduidelijken wat de concrete gevolgen ervan zijn. Waar nuttig zal spreker een aantal aandachtspunten vermelden die in het achterhoofd kunnen worden gehouden met het oog op een verdere besprekking.

In zijn analyse vertrekt spreker van de krachtlijnen ten aanzien van de actuele in artikel 23 van de Grondwet opgenomen sociale, economische en culturele rechten. Zoals men weet, bepaalt artikel 23, eerste lid, van de Grondwet dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden en verduidelijkt artikel 23, derde lid, van de Grondwet wat die rechten omvatten zoals het recht op arbeid, het recht op sociale zekerheid, het recht op een sociale huisvesting en het recht op culturele en maatschappelijke ontwikkeling.

Achtereenvolgens zal spreker een aantal beschouwingen geven over :

1. de *standstill*-werking van artikel 23 van de Grondwet ;
2. de potentiële draagwijdte en impact van het recht op een universele basisdienstverlening inzake mobiliteit ;
3. het universele basisrecht op mobiliteit als katalysator van Europese verplichtingen.

1. De *standstill*-werking van artikel 23 van de Grondwet

Volgens de geldende rechtspraak omtrent artikel 23 van de Grondwet zou de opname van het voorgestelde grondrecht een *standstill*-effect met zich meebrengen. Doorgaans wordt aangenomen dat sociale rechten geen subjectieve rechten vestigen in hoofde van een burger. Deze burger kan zich in beginsel dan ook niet rechtstreeks beroepen op zijn recht op een universele basisdienstverlening inzake mobiliteit.

De concrete uitwerking en de verwezenlijking van de beoogde doelstelling worden overgelaten aan de verschillende wetgevers. Verschillende wetgevers omdat artikel 23 van de Grondwet de bestaande bevoegdhedenverdeling niet beïnvloedt en de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten elk binnen de grenzen van de eigen bevoegdheden dus navolging zullen moeten geven aan het grondwettelijk recht op een universele basisdienstverlening inzake mobiliteit. Zo zullen de Gewesten er derhalve gevuld aan moeten geven bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake

de base universel dans la Constitution. C'est à lui aussi qu'il appartient de clarifier lors des discussions parlementaires – et, au besoin, dans le texte lui-même – les conséquences concrètes d'une telle insertion. S'il y a lieu, l'orateur mentionnera quelques points essentiels à retenir en vue d'une discussion ultérieure.

Dans son analyse, il se basera sur les lignes de force des droits sociaux, économiques et culturels actuels tels qu'ils figurent dans l'article 23 de la Constitution. Comme on le sait, l'article 23 de la Constitution dispose, en son alinéa 1^{er}, que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et, à l'alinéa 3, que ces droits sociaux, culturels et économiques comprennent, notamment, le droit au travail, le droit à la sécurité sociale, le droit à un logement décent et le droit à l'épanouissement culturel et social.

L'orateur poursuivra par quelques considérations à propos des points suivants :

1. l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution ;
2. la portée et l'impact potentiels du droit à un service de base universel en matière de mobilité ;
3. le droit de base universel en matière de mobilité comme catalyseur d'obligations européennes.

1. L'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution

Selon la jurisprudence en vigueur relative à l'article 23 de la Constitution, l'insertion du droit fondamental proposé entraînerait un effet de *standstill*. Il est généralement admis que les droits sociaux ne créent aucun droit subjectif dans le chef du citoyen. Celui-ci ne peut donc pas, en principe, invoquer directement son droit à un service de base universel en matière de mobilité.

C'est aux différents législateurs qu'il revient de déterminer les modalités concrètes suivant lesquelles l'objectif visé sera poursuivi et réalisé. « Différents législateurs » parce que l'article 23 de la Constitution n'influe en rien sur la répartition des compétences existante et que l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions devront, chacune dans les limites de leur sphère de compétences, donner corps au droit constitutionnel à un service de base universel en matière de mobilité. Les Régions auront donc l'obligation de concrétiser ce droit dans le cadre de l'exercice de leur compétence

« het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van gereeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur » (1) en zal de federale overheid dat bijvoorbeeld moeten doen in het kader van haar bevoegdheid inzake het spoorverkeer. Gelet op de versnipperde bevoegdhedenverdeling zal de realisatie van het grondrecht wellicht bijkomende coördinatie vergen tussen het federale en het deelstatelijke beleid. Dat geldt zeker wanneer het beleid de vervoermiddelen ten aanzien waarvan verschillende overheden bevoegd zijn, verder op elkaar wil afstemmen of een beleid wil voeren waarbij het ene vervoermiddel gestimuleerd wordt boven het andere.

Aan de opname van een recht in artikel 23 van de Grondwet zijn ook een aantal juridische consequenties verbonden.

In de eerste plaats wordt uit artikel 23 van de Grondwet een « *wettigheidsbeginsel* » afgeleid, hetgeen impliceert dat het in beginsel aan een wetgevend orgaan – en dus niet aan de regering – toekomt om beperkingen in te voeren op het grondrecht (2). Het wettigheidsbeginsel wordt in het kader van artikel 23 van de Grondwet wel soepeler geïnterpreteerd dan in andere aangelegenheden zoals fiscaliteit en strafzaken. Toch kan het beperkingen inhouden op de mogelijkheid om delegaties toe te kennen aan de regering. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de wetgever zich er bij het bepalen van het « *onderwerp* » van een te waarborgen sociaal, economisch of cultureel grondrecht niet toe kan beperken het zonder meer aan de regering over te laten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van deze rechten te bepalen.

Daarnaast wordt uit artikel 23 van de Grondwet een « *standstill-beginsel* » afgeleid. Dit betekent dat het bestaande beschermingsniveau niet mag worden afgebouwd. Het is de bevoegde regelgevers in beginsel verboden om iets te doen dat ingaat tegen de verdere realisatie van het grondrecht. Het gaat dus om een negatieve verplichting in hoofde van de overheid, die de burger het recht verleent dat de overheid zich ervan zal onthouden het recht te doen afnemen. Het beschermingsniveau dat door de overheid met betrekking tot het grondrecht wordt

concernant « le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeurs » (1) et l'autorité fédérale devra faire de même dans les limites de sa compétence en matière de trafic ferroviaire, par exemple. Eu égard à la dissémination des compétences, il est probable que la concrétisation de ce droit fondamental nécessitera une plus grande coordination entre la politique fédérale et celle des entités fédérées, *a fortiori* si la politique vise à renforcer l'interconnexion entre les moyens de transport relevant de la compétence de différentes autorités ou encore à promouvoir l'utilisation de tel moyen de transport plutôt qu'un autre.

L'insertion d'un droit dans l'article 23 de la Constitution n'est pas non plus sans conséquences juridiques.

Le premier principe qui peut se déduire de l'article 23 de la Constitution est le « *principe de légalité* », ce qui implique que c'est à un organe législatif – et donc pas au gouvernement – qu'il revient en principe d'imposer des restrictions au droit fondamental (2). Toutefois, le principe de légalité est interprété de manière plus souple dans le cadre de l'article 23 de la Constitution qu'en matière fiscale ou pénale, par exemple. Il n'en reste pas moins qu'il peut restreindre la possibilité d'attribuer des délégations au gouvernement. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle montre que lorsqu'il doit déterminer « l'objet » d'un droit social, économique ou culturel fondamental à garantir, le législateur ne peut se contenter de laisser au gouvernement le soin de fixer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel de ces droits.

Le second principe qui peut se déduire de l'article 23 de la Constitution est le principe de « *standstill* ». Cela signifie que le niveau de protection existant ne peut être réduit. Il est en principe interdit aux législateurs compétents d'entreprendre toute action qui nuirait à la concrétisation du droit fondamental. Il s'agit donc d'une obligation négative dans le chef des pouvoirs publics, qui met le citoyen en droit d'obtenir que ceux-ci s'abstiennent de réduire le droit acquis. Le niveau de protection garanti par les pouvoirs publics relativement

(1) Art. 6, § 1^e, X, 8^e, BWHI.

(2) Zie bijvoorbeeld GwH, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21 (met betrekking tot het recht op maatschappelijke dienstverlening) ; GwH, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.1 (met betrekking tot het recht op sociale zekerheid) ; GwH, nr. 147/2005, 28 september 2005, B.11.6 ; GwH, nr. 37/98, 1 april 1998, B.4.4 ; GwH, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.3 ; GwH, nr. 18/98, 18 februari 1998, B.6 ; GwH, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3 ; GwHof, nr. 66/2007, 26 april 2007, B.10.7 ; GwH, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3 ; GwH, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3 ; GwH, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21 en GwH, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.6.

(1) Art. 6, § 1^e, X, 8^e, LSRI.

(2) Voir par exemple C. const., n° 43/2006, 15 mars 2006, B.21 (relatif au droit à l'aide sociale) ; C. const., n° 64/2008, 17 avril 2008, B.32.1 (relatif au droit à la sécurité sociale) ; C. const., n° 147/2005, 28 septembre 2005, B.11.6 ; C. const., n° 37/98, 1^{er} avril 1998, B.4.4 ; C. const., n° 103/2006, 21 juin 2006, B.3.3 ; C. const., n° 18/98, 18 février 1998, B.6 ; C. const., n° 189/2005, 14 décembre 2005, B.10.3 ; C. const., n° 66/2007, 26 avril 2007, B.10.7 ; C. const., n° 189/2005, 14 décembre 2005, B.10.3 ; C. const., n° 189/2005, 14 décembre 2005, B.10.3 ; C. const., n° 43/2006, 15 mars 2006, B.21 et C. const., n° 103/2006, 21 juin 2006, B.3.6.

geboden, mag niet aanzienlijk verminderd worden zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan.

Het gaat traditioneel dus om een cliquetsysteem. Het bestaande beschermingsniveau wordt als uitgangspunt genomen en vervolgens wordt nagegaan of een regelgevend initiatief het bestaande beschermingsniveau niet aanzienlijk doet dalen. Aldus wordt doorheen de jaren op progressieve wijze het recht steeds verder verwezenlijkt. *The sky is met andere woorden the limit.*

Spreker denkt – maar nu gaat hij de juridische analyse even te buiten – dat deze commissie er zich goed moet over bezinnen of het in tijden waar de middelen schaars zijn, een dergelijke draagwijdte – en hij komt verder nog terug op de potentiële betekenis ervan – wil geven aan het grondrecht op basismobiliteit.

Wel dient vastgesteld te worden dat de tekst van het voorliggende voorstel niet noodzakelijk lijkt uit te gaan van een dergelijk cliquetsysteem dat progressief toeneemt doorheen de jaren. Immers is er sprake van een universele *basisdienstverlening*, wat toch eerder de indruk wekt dat er een minimale bescherming gewaarborgd is, zonder dat het grondrecht daarom noodzakelijkerwijs op progressieve wijze beschermd wordt. De toelichting bij voorstel nr. 6-155/1 verduidelijkt dat er moet « *sprake zijn van een basismobiliteit die zich uitstrekt tot in alle uithoeken van het land, zodat iedereen de mogelijkheid heeft om de verplaatsingen te doen die nodig zijn voor een productief of aangenaam leven* ». Het zou goed zijn tijdens de parlementaire besprekkingen nadere indicaties te geven over de concrete betekenis hiervan, al zal het begrip « *basisdienstverlening* » wellicht een open norm blijven die doorheen de jaren evolutief geïnterpreteerd kan worden.

Het *standstill*-beginsel is overigens niet absoluut. Een aanzienlijke daling is mogelijk wanneer hier redenen van algemeen belang voor bestaan. Het *standstill*-beginsel wordt dus niet geschonden wanneer de vermindering van het beschermingsniveau niet aanzienlijk is of wel aanzienlijk is, maar hiervoor redenen van algemeen belang bestaan. Dit zijn weinig concrete elementen die ruimte laten voor interpretatie. Het is niet eenvoudig af te lijnen wanneer er kan worden gesproken van het « *afbouwen van het bestaande beschermingsniveau* », van « *een aanzienlijke daling van dat niveau* » en van « *redenen van algemeen belang die een dergelijke afbouw rechtvaardigen* ». Zo heeft het Grondwettelijk Hof budgettaire maatregelen of belangen aanvaard als redenen van algemeen belang. Het is zeker niet eenvoudig

au droit fondamental ne peut pas être réduit de manière substantielle sans que cela soit justifié par des raisons d'intérêt général.

Cela fonctionne à la manière d'un système de cliquet. On prend le niveau de protection existant comme référence et on examine si une initiative législative ne le fait pas régresser de manière substantielle. C'est ainsi que le droit se concrétise progressivement au fil des ans. On pourrait dire que c'est un processus qui ne connaît pas de limite.

L'orateur pense – mais il dit sortir ici quelque peu de l'analyse juridique – que cette commission se doit de bien réfléchir à l'opportunité, en cette période où les moyens manquent, de conférer une telle portée – et il reviendra ultérieurement à la signification potentielle de cette notion – au droit fondamental à une mobilité de base.

Il convient toutefois de noter qu'apparemment, le texte de la proposition à l'examen ne prend pas nécessairement appui sur ce système de cliquet qui s'amplifie au fil des ans. En effet, il est question d'un service de *base universel*, ce qui donne davantage à penser qu'une protection minimale du droit fondamental est garantie, sans être nécessairement progressive pour autant. À cet égard, les développements de la proposition n° 6-155/1 précisent qu'il faut « *offrir une mobilité de base qui s'étende aux quatre coins du pays, afin que chaque citoyen puisse effectuer les déplacements nécessaires pour mener une vie productive ou agréable* ». Il serait judicieux de préciser lors des discussions parlementaires ce que cela signifie concrètement, même si la notion de service de base universel restera sans doute une norme ouverte qui pourra être interprétée de manière évolutive au fil des ans.

Le principe de *standstill* n'a du reste rien d'absolu. Une diminution substantielle du niveau de protection est possible lorsque des raisons d'intérêt général le justifient. Il n'y a donc pas de violation du principe de *standstill* lorsque la diminution du niveau de protection n'est pas substantielle ou lorsqu'elle est substantielle mais se justifie pour des raisons d'intérêt général. Il s'agit là d'éléments peu concrets qui laissent une marge à l'interprétation. Il n'est pas simple de savoir quand on peut parler d'un démantèlement du niveau de protection existant. Résister dans ce cas à la tentation de l'opportunité n'est assurément pas chose aisée. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de la mobilité où les différents modes de transport sont souvent interchangeables et où la décision de promouvoir l'un ou l'autre

om zich daarbij niet te begeven op het terrein van de opportunitéit. Dit geldt zeker inzake mobiliteit waar verschillende vervoermiddelen vaak onderling substitueerbaar zijn en de keuze voor het aanmoedigen van het één of het ander vervoermiddel afhankelijk is van beleidsoverwegingen. Bovendien zijn diverse overheden bevoegd om het grondrecht te waarborgen.

Het is dus onmogelijk om bij het inschrijven van het grondrecht precies en concreet in te schatten wat de gevolgen ervan zullen zijn, zeker niet over tien of twintig jaar. Het is een bij uitstek evolutief gegeven. Deze « koudwatervrees » zal de commissie hoe dan ook moeten overwinnen, wil ze verder gaan met het voorstel. Het enige punt dat spreker hier wil maken, is dat men er zich bij de opname van het grondrecht bewust van moet zijn dat elke hervorming van de (basis)mobiliteit de toets van het *standstill*-beginsel moet kunnen doorstaan. Of negatief uitgedrukt : elk initiatief zal zich potentieel blootstellen aan een schending van het *standstill*-beginsel. Het komt uiteindelijk aan de rechtspraak toe om de uiterst vage criteria toe te passen.

2. De draagwijdte van het recht op een universele basisdienstverlening inzake mobiliteit

En dan komt spreker nu tot de vraag : wat is de potentiële draagwijdte van een *standstill*-beginsel inzake de universele basisdienstverlening inzake mobiliteit ? De huidige voorstellen lijken ervan uit te gaan dat het grondrecht enkel betrekking heeft op het personenvervoer en niet op het goederenvervoer. Professor Vanpraet zal zich dan ook tot die hypothese beperken.

Het recht zoals het geformuleerd is in de voorstellen heeft een potentieel zeer ruime draagwijdte. Het gaat zowel om het vervoer over het spoor, de weg en het water als door de lucht. Het lijkt ook te gelden ongeacht het vervoermiddel : te voet, te fiets, per tram, per bus, per trein, per taxi, per auto, per boot, per vliegtuig, enz.

Het lijkt ook te gelden ongeacht de persoonskenmerken van de betrokkenen. Daarmee bedoelt spreker dat het recht gewaarborgd wordt voor beroepsactieven, bejaarden, personen met een beperking (zoals bijvoorbeeld het vervoer voor personen met een handicap), enz. De *standstill*-verplichting heeft potentieel tot gevolg dat de huidige regeling voor elk van deze categorieën niet afgebouwd kan worden (behoudens wanneer er redenen van algemeen belang vorhanden zijn).

moyen relève de considérations politiques. De surcroît, plusieurs autorités sont compétentes pour garantir le droit fondamental.

Il est donc impossible de savoir quelles seront exactement les conséquences de l'inscription du droit fondamental proposé dans la Constitution, *a fortiori* à l'échelle des dix ou vingt années à venir. C'est une donnée évolutive par excellence. La commission devra en tout cas s'accommoder de cette incertitude si elle veut faire aboutir cette proposition. Le seul point sur lequel l'orateur se permettra d'insister ici est qu'il faut être conscient, s'agissant de l'inscription du droit fondamental proposé dans la Constitution, que toute réforme de la mobilité (de base) doit être compatible avec le principe de *standstill*. Ou, pour exprimer les choses de manière négative : toute initiative s'exposera potentiellement à une violation du principe de *standstill*. C'est à la jurisprudence qu'il revient en dernière instance d'appliquer les critères extrêmement vagues.

2. La portée du droit à un service de base universel en matière de mobilité

L'orateur en vient à présent à cette question : quelle est la portée potentielle du principe de *standstill* s'agissant du service de base universel en matière de mobilité ? Les propositions actuelles tendent à considérer que le droit fondamental proposé concerne uniquement le transport de personnes et pas le transport de marchandises. Le professeur Vanpraet s'en tiendra donc à cette hypothèse.

Tel qu'il est énoncé dans les propositions à l'examen, le droit fondamental proposé a une portée potentielle très large puisqu'il englobe aussi bien les transports ferroviaires et routiers que les transports fluviaux/maritimes et aériens. Il semble s'appliquer aussi à n'importe quel mode de transport : la marche, le vélo, le tram, le bus, le train, le taxi, la voiture, le bateau, l'avion, etc.

Ce droit semble valoir également quelles que soient les caractéristiques personnelles de l'intéressé. L'orateur entend par là que le droit est garanti pour les actifs, les personnes âgées, les personnes qui ont des difficultés à se déplacer (par exemple, les personnes handicapées), etc. L'obligation de *standstill* a potentiellement pour conséquence que la réglementation actuelle en vigueur pour chacune des catégories précitées ne peut être démantelée (à moins que des raisons d'intérêt général ne le justifient).

De *standstill*-verplichting heeft bovendien een potentieel zeer ruim toepassingsgebied. Wanneer een aanpassing van de wetgeving onder het toepassingsgebied van de *standstill*-bepaling valt, zal telkens nagegaan moeten worden of de aanpassing in overeenstemming is met het *standstill*-beginsel. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of de volgende maatregelen beschouwd kunnen worden als een (aanzielijke) daling van het beschermingsniveau dat moet voldoen aan het reeds geschatste toetsingskader :

- minimaanbod inzake openbaar vervoer ;
- prijsstijgingen voor de gebruiker van het openbaar vervoer ;
- aanpassing van de routes en bereikbaarheid van het openbaar vervoer ;
- wijzigingen in de subsidiëring die de overheid – binnen de kijktijden van het Europees recht – betaalt aan universele dienstverleners ;
- hervormingen van de wagenfiscaliteit zoals hervormingen van de verkeersbelasting, het fiscaal regime van bedrijfswagens, het invoeren van rekeningrijden, enz., in het licht van de substitueerbaarheid van de verschillende vervoermiddelen ;
- daling van de budgetten voor de aanleg en het onderhoud van wegen, fietspaden, enz. ;
- omvat het een recht op een minimale dienstverlening bij het openbaar vervoer in geval van werkonderbrekingen ?
- enz.

Het zal de toehoorder niet ontgaan zijn dat de voorbeelden vaak ideologisch niet neutraal zijn.

Toch denkt spreker dat het goed zou zijn om tijdens de besprekingen in de commissie meer duidelijkheid te scheppen over de contouren en de draagwijdte van het recht.

3. Het universele basisrecht op mobiliteit als katalysator van Europese verplichtingen

Tot slot is het nuttig even stil te staan bij de Europeesrechtelijke context op het vlak van mobiliteit.

En outre, l’obligation de *standstill* a un champ d’application potentiellement très large. Si une adaptation de la législation relève du champ d’application du principe de *standstill*, il faudra s’assurer qu’elle est conforme à ce principe. En l’espèce, on peut se demander s’il y a lieu de considérer que les mesures énumérées ci-dessous diminuent (de manière substantielle) le niveau de protection qui doit répondre au cadre de référence précité :

- une offre minimum en matière de transports publics ;
- des majorations de prix pour l’usager des transports publics ;
- l’adaptation des routes et l’accessibilité des transports publics ;
- les modifications dans les subsides que les pouvoirs publics accordent – dans les limites définies par le droit européen – aux prestataires de services universels ;
- les réformes de la fiscalité automobile telles que les modifications de la taxe de circulation, le régime fiscal des voitures de société, l’instauration d’une tarification routière, etc. ;
- la réduction des budgets affectés à l’aménagement et à l’entretien des routes, des voies cyclables, etc. ;
- le droit à un service minimum dans les transports publics en cas d’arrêts de travail relève-t-il du champ d’application du droit fondamental proposé en matière de mobilité ?
- etc.

Il n’aura pas échappé à l’auditeur que la plupart des exemples cités ne sont pas neutres sur le plan idéologique.

Cela étant, l’orateur pense qu’il serait judicieux de clarifier en commission les contours et la portée du droit fondamental proposé.

3. Le droit de base universel en matière de mobilité comme catalyseur d’obligations européennes

Enfin, il n’est pas inutile d’examiner de plus près le cadre légal européen en matière de mobilité.

Het Europees recht verzet zich niet principieel tegen het invoeren van het recht op een universele basisdienstverlening inzake mobiliteit in artikel 23 van de Grondwet. Artikel 4.2. van het EU-Verdrag bepaalt immers dat de Unie gehouden is de nationale identiteit van de lidstaten te eerbiedigen die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren.

Het Europees recht oefent evenwel een verregaande invloed uit op de markt van het passagiersvervoer, zowel over het spoor, als over de weg. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het vierde spoorwegpakket dat in voorbereiding is en onder meer voorziet in de openstelling/liberalisering van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor –volgens de huidige voorstellen – tegen 2023 (1). De Commissie beoogt de barrières weg te nemen voor de instelling van één Europese spoorwegruimte en de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor open te stellen, met dien verstande dat de toegang beperkt kan worden als de universele dienstverlening in gevaar komt. Ook in het personenvervoer over de weg is er een Europees kader dat de kijntlijnen uitzet (2). Spreker denkt hierbij ook aan de *Altmark*-rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de grenzen aangeeft waarbinnen vervoersondernemingen door de overheid vergoed mogen worden voor openbare dienstverplichtingen in het kader van de Europese

(1) Het « 4^e spoorwegpakket » omvat de volgende zeven documenten : Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende « Het vierde spoorwegpakket – voltooiing van de Europese spoorwegruimte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa » COM(2013) 25 final ; Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1192/69 van de Raad betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen COM(2013) 26 final – 2013/0013 (COD) ; Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004 COM(2013) 27 final – 2013/0014 (COD) ; Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 met betrekking tot openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor COM(2013) 28 final – 2013/0028 (COD) ; Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europees spoorwegruimte met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur COM(2013) 29 final – 2013/0029 (COD) ; Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (Herschikking) COM(2013) 30 final – 2013/0015 (COD) ; Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake spoorwegveiligheid (Herschikking) COM(2013) 31 final – 2013/0016 (COD).

(2) Zie bijvoorbeeld verordening nr. 1071/2009 dat de toegang tot het beroep wegvervoerondernemer regelt en verordening nr. 1073/2009 dat de toegang tot de markt voor het internationaal personenvervoer regelt.

Le droit européen ne s'oppose pas, en principe, à l'insertion d'un droit à un service de base universel en matière de mobilité dans l'article 23 de la Constitution. L'article 4.2. du Traité UE dispose en effet que l'Union est tenue de respecter l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles.

Le droit européen exerce toutefois une profonde influence sur le marché du transport de passagers tant ferroviaire que routier. En témoigne le quatrième paquet ferroviaire en préparation, qui prévoit notamment l'ouverture/la libéralisation du marché du transport ferroviaire intérieur de passagers d'ici 2023 d'après les propositions actuelles (1). La Commission a l'intention de lever les obstacles à l'instauration d'un espace ferroviaire européen unique et d'ouvrir le marché du transport ferroviaire intérieur de passagers, étant entendu que l'accès pourra être limité si le service universel venait à être menacé. L'Europe a défini aussi les grandes lignes d'un cadre régissant le transport de personnes par la route (2). L'orateur pense aussi à cet égard à la jurisprudence *Altmark* de la Cour de justice de l'Union européenne, qui fixe les limites dans lesquelles les entreprises de transport peuvent recevoir des compensations pour l'exécution d'obligations de service public dans le cadre des règles communautaires relatives

(1) Le quatrième paquet ferroviaire comprend les sept documents suivants : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au Quatrième paquet ferroviaire –achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes, COM(2013) 25 final ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer, COM(2013) 26 final – 2013/0013 (COD) ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004, COM(2013) 27 final – 2013/0014 (COD) ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, COM(2013) 28 final – 2013/0028 (COD) ; Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire, COM(2013) 29 final – 2013/0029 (COD) ; Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Refonte), COM(2013) 30 final – 2013/0015 (COD) ; Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité ferroviaire (Refonte), COM(2013) 31 final – 2013/0016 (COD).

(2) Voir, par exemple, le règlement n° 1071/2009 qui règle l'accès à la profession de transporteur par route et le règlement n° 1073/2009 qui règle l'accès au marché international de transport de personnes.

staatssteunregels (1). Deze evoluties die zich de komende jaren ongetwijfeld zullen doorzetten, moeten mee in het achterhoofd worden gehouden bij het uitwerken van een recht op basismobiliteit.

Belangrijk hierbij is dat de in de Grondwet opgenomen sociale grondrechten in beginsel geen verplichtingen opleggen aan burgers en ondernemingen. Doorgaans wordt aangenomen dat sociale grondrechten geen horizontale directe werking hebben ten aanzien van particulieren in hun onderlinge verhoudingen, zodat burgers – ook in een vrijgemaakte markt – in beginsel zich niet op het recht kunnen beroepen ten aanzien van private dienstverleners.

De plicht om het recht op een universele basismobiliteit te waarborgen rust dus op de overheid, ook bij een vrijgemaakte markt. De Staat is gehouden het regelgevend kader te scheppen dat het recht waarborgt en kan veroordeeld worden bij een schending van dat recht. Wanneer een universele dienstverlener niet aan zijn verplichtingen voldoet, zal een inbreuk op artikel 23 van de Grondwet niet ten laste van die dienstverlener worden gelegd, maar zal de overheid daarvoor aansprakelijk zijn. Uiteraard zijn er dan de nodige rechtsinstrumenten om die dienstverlener op zijn plichten te wijzen. Bij de concrete uitwerking van het recht zal er dus over gewaakt moeten worden dat, zowel het in artikel 23 van de Grondwet verankerde recht, als de Europese verplichtingen gerespecteerd worden.

Aldus kan er een interactie ontstaan tussen de wijze waarop het recht op een universele basisdienstverlening inzake mobiliteit verder uitgewerkt wordt in wetten en

(1) HvJ 24 juli 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, Jur. 2003, I-7747.

Onder de volgende vier voorwaarden mogen vervoersondernemingen vergoed worden voor openbare dienstverplichtingen zonder dat ze als staatssteun worden beschouwd :

- ten eerste moet de onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen en die verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn ;
- ten tweede moeten de parameters op basis waarvan de vergoeding wordt berekend vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld, om te vermijden dat de vergoeding een economisch voordeel bevat waardoor de ontvangende onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen wordt begunstigd ;
- in de derde plaats mag de vergoeding niet hoger zijn dan nodig om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichting, geheel of gedeeltelijk, te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van deze verplichtingen ;
- in de vierde plaats moet de vergoeding zijn vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die zodanig met de noodzakelijke middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitvoering van deze verplichtingen.

(HvJ 10 juni 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, r.o. 37-40).

aux aides d'État. Ces évolutions, qui se poursuivront dans les années à venir, devront être prises en compte pour l'instauration d'un droit à la mobilité de base (1).

Un élément important à cet égard est le fait que les droits sociaux fondamentaux figurant dans la Constitution n'imposent en principe aucune obligation aux citoyens et aux entreprises. Il est généralement admis que les droits sociaux fondamentaux n'ont aucun effet horizontal direct à l'égard de particuliers dans leurs relations mutuelles, si bien que les citoyens ne peuvent en principe – y compris dans un marché libéralisé – invoquer le droit à l'égard de prestataires privés.

L'obligation de garantir le droit à une mobilité de base universelle relève donc des pouvoirs publics, y compris dans un marché libéralisé. L'État est tenu de créer le cadre réglementaire garantissant ce droit et peut être condamné en cas de violation de celui-ci. Lorsqu'un prestataire d'un service universel ne remplit pas ses obligations, une violation de l'article 23 de la Constitution ne pourra lui être imputée ; ce sont les pouvoirs publics qui seront tenus responsables. Il va sans dire qu'il faut prévoir les instruments juridiques nécessaires afin de rappeler à ce prestataire quelles sont ses obligations. En l'espèce, il faudra donc veiller au respect non seulement du droit proposé, ancré dans l'article 23 de la Constitution, mais aussi des obligations européennes.

C'est ainsi qu'une interaction pourra voir le jour entre, d'une part, la manière dont le droit à un service de base universel en matière de mobilité est traduit dans

(1) CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, Jur. 2003, I-7747.

Les entreprises de transport peuvent recevoir des compensations pour l'exécution d'obligations de service public sans que celles-ci soient considérées comme des aides d'État, pour autant que les quatre conditions suivantes soient remplies :

- premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations doivent être clairement définies ;
- deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente afin d'éviter qu'elle ne comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes ;
- troisièmement, la compensation ne peut pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives et d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ;
- quatrièmement, ladite compensation doit être déterminée sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement dotée des moyens nécessaires afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(CJCE, 10 juin 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, points 37-40).

decreten, en de verplichtingen die het Europees recht op dat vlak oplegt.

Het risico dat de Europese verplichtingen haaks komen te staan op het recht op een universele basisdienstverlening inzake mobiliteit in artikel 23 van de Grondwet lijkt echter beperkt. Het Grondwettelijk Hof vermijdt in rechtspraak immers dat grondwettelijke rechten in strijd zouden zijn met de verplichtingen die het Europees recht oplegt. Bij de nadere interpretatie en toepassing van de grondwetsartikelen houdt het Hof rekening met de vereisten opgenomen in het Europees en internationaal recht en gaat het Hof via de Grondwet onrechtstreeks toetsen aan primair en secundair recht van de Unie (1). Zo houdt het Grondwettelijk Hof ter rechtvaardiging van een verschil in behandeling of een beperking op een grondwettelijk beschermd recht rekening met de vereisten die het Europees recht ter zake oplegt. In de lijn van die rechtspraak valt het te verwachten dat het Grondwettelijk Hof artikel 23 van de Grondwet zal interpreteren in de lijn van het Europees recht. Zo lijkt het spreker bijvoorbeeld weinig waarschijnlijk dat het Grondwettelijk Hof bij een eventuele liberalisering van het personenvervoer over het spoor in 2023 oordeelt dat dit in strijd is met het universele basisrecht op mobiliteit. Artikel 23 van de Grondwet zal dus eerder een katalysator vormen die de Europese verplichtingen bijkomend in de Belgische rechtsorde verankert, dan dat het zich zal verzetten tegen de toepassing van Europese rechtsregels.

Niettegenstaande sociale grondrechten in beginsel niet kunnen worden aangevoerd tussen particulieren, kan tot slot nog worden opgemerkt dat er evoluties zijn waarbij de sociale rechten wel tussen particulieren onderling worden opgeworpen. Zo weigeren bepaalde rechters in de relatie tussen particulieren bijvoorbeeld een uithuiszetting in de winter op grond van het recht op huisvesting dat opgenomen is in artikel 23 van de Grondwet. Zo heeft het regelen van het recht op informatie in hoofde van werknemers – dat tevens gewaarborgd wordt door artikel 23 van de Grondwet – tot gevolg dat op de werkgever de plicht rust om informatie te verstrekken.

Indien de rechtspraak verder in die richting zou evoqueren, valt het dan ook niet uit te sluiten dat de rechten die opgenomen zijn in artikel 23 van de Grondwet toch

(1) A. Alen, J. Spreutels, E. Peremans en W. Verrijdt, « Het Grondwettelijk Hof en het internationaal en Europees recht. Verslag van het Grondwettelijk Hof voor het 16^e congres van de Conferentie van de Europese Grondwettelijk Hoven (Wenen, 12-14 mei 2014) », *TBP* 2014/10.

les lois et décrets et, d'autre part, les obligations que le droit européen impose dans ce domaine.

Le risque que les obligations européennes se retrouvent en porte-à-faux avec le droit à un service de base universel en matière de mobilité inscrit dans l'article 23 de la Constitution semble toutefois limité. La Cour constitutionnelle veille à ce que, dans sa jurisprudence, les droits constitutionnels n'entrent pas en contradiction avec les obligations imposées par le droit européen. S'agissant de l'interprétation et de l'application des articles constitutionnels, la Cour tient compte des exigences fixées dans le droit européen et international et procédera, à travers la Constitution, à une évaluation indirecte au regard du droit primaire et secondaire de l'Union (1). Ainsi, la Cour constitutionnelle justifiera une différence de traitement ou la restriction d'un droit protégé par la Constitution en tenant compte des exigences que le droit européen impose en la matière. En égard à cette jurisprudence, il faut s'attendre à ce que la Cour constitutionnelle interprète l'article 23 de la Constitution dans la ligne du droit européen. Selon l'orateur, il est peu probable que la Cour constitutionnelle considère que la libéralisation éventuelle du transport ferroviaire de passagers à l'horizon 2023, par exemple, entre en contradiction avec le droit de base universel en matière de mobilité. L'article 23 de la Constitution ne fera donc pas obstacle à l'application de règles du droit européen, mais servira davantage de catalyseur en conférant un ancrage supplémentaire aux obligations européennes dans l'ordre juridique belge.

Enfin, il faut noter aussi que, si les droits sociaux fondamentaux ne peuvent pas en principe être invoqués dans les rapports entre particuliers, certaines évolutions démontrent qu'il y a des cas où ces droits deviennent opposables entre particuliers. Ainsi, il y a des juges qui refusent, dans le cadre d'un litige entre particuliers, d'ordonner des expulsions en hiver, en vertu du droit à un logement décent inscrit à l'article 23 de la Constitution. Par ailleurs, le droit à l'information dans le chef des travailleurs – droit qui est garanti lui aussi par l'article 23 de la Constitution – est réglé de telle sorte que c'est à l'employeur que revient l'obligation de fournir des informations.

Si la jurisprudence devait continuer à évoluer dans ce sens, il se pourrait alors que les droits inscrits à l'article 23 de la Constitution finissent par acquérir un

(1) A. Alen, J. Spreutels, E. Peremans et W. Verrijdt, « Het Grondwettelijk Hof en het internationaal en Europees recht. Verslag van het Grondwettelijk Hof voor het 16^e congres van de Conferentie van de Europese Grondwettelijk Hoven (Wenen, 12-14 mei 2014) », *TBP* 2014/10.

rechtstreekse derdenwerking krijgen tussen particulieren en dat particulieren er een subjectief recht uit kunnen afleiden.

10. Mevrouw Adélaïde Remiche, assistente aan het Centre de droit public de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles (ULB)

De Belgische Grondwet van 1831 was uit politiek oogpunt een fundamenteel liberale Grondwet. Hij beperkte er zich toe het individu te beschermen tegen de willekeur van de Staat. De Grondwet van 1831 bekrachtigde dus enkel burgerrechten en politieke rechten, zoals de individuele vrijheid, de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van eredienst. Die rechten – de zogenoemde rechten van de eerste generatie – werden van bij het ontstaan van België onder de bescherming van de rechterlijke macht geplaatst.

De economische en sociale rechten – de zogenoemde rechten van de tweede generatie – werden in de oorspronkelijke Grondwet volkomen genegeerd, op het eigendomsrecht na (1).

Sinds het midden van de jaren 1950 werd echter in het Parlement en in de rechtsleer gedebatteerd over de noodzaak en de opportunité van het grondwettelijk bekrachtigen van de economische en sociale rechten (2). Men diende bijna veertig jaar te wachten voor die rechten uiteindelijk in de Belgische Grondwet opgenomen werden (3). Dat was op 31 januari 1994.

Artikel 23 van de Grondwet waarborgt momenteel :

- het recht een menswaardig leven te leiden ;
- het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid ;

(1) Artikel 16 : « Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemeen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling. »

(2) Pogingen om de economische, sociale en culturele rechten in de Grondwet op te nemen : 1953 (debat in het stadium van de verklaring, maar verwerping), 1958 (debat in het stadium van de verklaring, maar verwerping), 1965 (verklaring stond de herziening van de Grondwet om ESCR op te nemen toe, maar dat bleef zonder gevolg), 1978 (verklaring stond de herziening van de Grondwet om ESCR op te nemen toe, maar dat bleef zonder gevolg), 1981 (verklaring stond de herziening van de Grondwet om ESCR op te nemen toe, maar dat bleef zonder gevolg), 1987 (verklaring stond de herziening van de Grondwet om ESCR op te nemen toe, maar dat bleef zonder gevolg), 1991 (verklaring tot herziening met als resultaat een herziening van de Grondwet).

(3) De ESCR werden op 31 januari 1994 in de Grondwet opgenomen door de goedkeuring van artikel 24bis van de Grondwet, dat bij de coördinatie van 17 februari 1994 artikel 23 werd.

effet horizontal direct entre particuliers et que ceux-ci puissent en tirer un droit subjectif.

10. Mme Adélaïde Remiche, assistante auprès du Centre de droit public de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles (ULB)

Cet exposé a pour objet la portée juridique de l'article 23 de la Constitution et la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. La Constitution belge de 1831 était une Constitution fondamentalement libérale d'un point de vue politique. Elle se bornait à protéger l'individu contre l'arbitraire de l'État. La Constitution de 1831 ne consacrait donc que des droits civils et politiques, comme la liberté individuelle, la liberté d'expression ou la liberté de culte. Ces droits – dits de la première génération – ont été placés, dès la création de la Belgique, sous la protection du pouvoir judiciaire.

Les droits économiques et sociaux – dits de la seconde génération – étaient totalement ignorés de la Constitution originale, à l'exception du droit de propriété (1).

Mais, à partir du milieu des années 1950, la nécessité et l'opportunité de consacrer constitutionnellement les droits économiques et sociaux ont été débattues au Parlement et dans la doctrine juridique (2). Il a fallu attendre près de quarante ans pour que ces droits soient finalement intégrés dans la Constitution belge (3). C'était le 31 janvier 1994.

Pour rappel, l'article 23 de la Constitution garantit actuellement :

- le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ;
- le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle ;

(1) Article 16 : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

(2) Tentatives de constitutionnalisation des droits économiques, sociaux et culturels : 1953 (discussion au stade de la déclaration mais rejet), 1958 (discussion au stade de la déclaration mais rejet), 1965 (déclaration autorisait la révision de la Constitution pour insérer DESC mais n'a pas été suivie d'effet), 1978 (déclaration autorisait la révision de la Constitution pour insérer DESC mais n'a pas été suivie d'effet), 1981 (déclaration autorisait la révision de la Constitution pour insérer DESC mais n'a pas été suivie d'effet), 1987 (déclaration autorisait la révision de la Constitution pour insérer DESC mais n'a pas été suivie d'effet), 1991 (déclaration de révision a abouti à une révision de la Constitution).

(3) Les DESC ont été insérés dans la Constitution le 31 janvier 1994 lors de l'adoption de l'article 24bis de la Constitution qui est devenu l'article 23 lors de la coordination du 17 février 1994.

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> – het recht op sociale zekerheid ; – het recht op bescherming van de gezondheid ; – het recht op sociale bijstand ; – het recht op geneeskundige bijstand ; – het recht op juridische bijstand ; – het recht op een behoorlijke huisvesting ; – het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu ; – het recht op culturele en maatschappelijke ontwikkeling en – het recht op gezinsbijslagen. | <ul style="list-style-type: none"> – le droit à la sécurité sociale ; – le droit à la protection de la santé ; – le droit à l'aide sociale ; – le droit à l'aide médicale ; – le droit à l'aide juridique ; – le droit à un logement décent ; – le droit à la protection d'un environnement sain ; – le droit à l'épanouissement culturel et social et – le droit aux prestations familiales. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Door de economische, sociale en culturele rechten in de Grondwet op te nemen, deed de grondwetgever een « belofte » : iedereen zal de materiële voorwaarden krijgen die nodig zijn voor een menswaardig leven.

Naar de wil van de grondwetgever moet die belofte in de eerste plaats worden nagekomen door de diverse wetgevers van het federale België, aangezien elke wetgever verantwoordelijk is voor het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten in zijn bevoegdheidsgebied. De rechters beslechten echter niet alleen de geschillen, ze worden ook beschouwd als de behoeders van de beloften die de grondwetgever aan de hand van de erkenning van de fundamentele rechten gedaan heeft. Dat was in elk geval zeer duidelijk in 1831 het geval voor de bescherming van de burgerrechten en de politieke rechten, maar we zullen zien dat dit voor de fundamentele rechten van de tweede generatie ietwat minder duidelijk is.

Indien men wil dat de fundamentele rechten geen « loze beloften » blijven, moet men nadrukken over de wijze waarop de wetgevende macht en de rechterlijke macht kunnen en moeten samenwerken. Spreekster zal in haar uiteenzetting speciaal aandacht besteden aan die interactie tussen de wetgevende macht en de rechterlijke macht.

Bij de besprekingen die het opnemen van de economische en sociale rechten in de Grondwet voorafgingen, hebben de parlementsleden heel vaak herhaald dat aan die rechten geen « rechtstreekse werking » kon worden verleend. De grondwetgever heeft niet bepaald wat hij met « rechtstreekse werking » bedoelde. Traditioneel

En insérant des droits économiques, sociaux et culturels dans la constitution, le constituant a fait une « promesse » : chacun jouira des conditions matérielles nécessaires à une vie digne.

Selon la volonté du constituant, cette promesse doit être exécutée, en premier lieu, par les différents législateurs de la Belgique fédérale, chaque législateur étant responsable de la garantie des droits économiques, sociaux et culturels dans sa sphère de compétences. Mais les juges, non seulement, tranchent les litiges, mais sont aussi reconnus comme les gardiens des promesses faites par le Constituant à travers la reconnaissance des droits fondamentaux. C'est en tout cas très clair en 1831 pour la protection des droits civils et politiques, mais, comme on le verra, c'est un peu moins clair pour les droits fondamentaux de la deuxième génération.

Si l'on veut que les droits fondamentaux ne restent pas des « promesses en l'air », il faut réfléchir à la façon dont le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire peuvent et doivent collaborer. Dans son exposé, l'intervenant accordera une attention particulière à ces interactions entre les pouvoirs législatif et judiciaire.

Lors des débats précédant l'insertion des droits économiques et sociaux dans la Constitution, les parlementaires ont très souvent répété que ces droits ne pourront pas se voir reconnaître un « effet direct ». Le constituant n'a pas défini ce qu'il entendait par « effet direct ». Traditionnellement, on dit qu'une disposition

zegt men dat een bepaling rechtstreekse werking heeft wanneer een individu zich er in rechte op kan beroepen om een subjectief recht te rechtvaardigen dat het geadieerde rechtscollege zal moeten behoeden. Het is duidelijk dat de parlementsleden niet gewild hebben dat de burgers de economische en sociale rechten, alleen op grond van het feit dat ze in de Grondwet staan, in rechte kunnen afdwingen.

Maar waarom ?

Het antwoord op die vraag is vrij eenvoudig : de economische, sociale en culturele rechten verplichten de overheden tot het nemen van maatregelen om ze ten uitvoer te leggen. De Staat – uiteraard bedoel ik met dat woord alle componenten van het federale België – moet bijvoorbeeld een huisvestingsbeleid voeren. Hij moet nog maatregelen nemen om het recht op rechtsbijstand te waarborgen, met name door het daartoe vereiste budget goed te keuren. Men vond dus, en sommigen vinden dat vandaag nog, dat de economische en sociale rechten niet afdwingbaar moeten zijn. Omdat de rechters noch de bevoegdheid, noch de legitimiteit zouden hebben om te bepalen of het overheidsbeleid dat gevoerd wordt om het effectieve genot van de economische en sociale rechten te verzekeren al dan niet toereikend of voldoende is.

Ik zou echter uw aandacht willen vestigen op het feit dat tegenwoordig zowel op Belgisch als op internationaal niveau algemeen wordt erkend dat alle grondrechten – burgerlijke, politieke of sociaal-economische rechten – aanleiding geven tot verschillende verplichtingen :

– TEN EERSTE, de verplichting om ze na te leven.

Deze verplichting is een onthoudingsverplichting. Ze ligt voor de hand ten aanzien van de burgerlijke en politieke rechten. Vaak « vergeet » men echter dat ze ook geldt voor de economische en sociale rechten. Nemen we bijvoorbeeld het recht op huisvesting. Dit recht eist niet alleen van de Staat dat hij een beleid goedkeurt dat uitvoering geeft aan het recht op huisvesting. Het eist eveneens van de Staat dat hij iemand niet uit zijn woning zet, tenzij dat kan worden verantwoord door motieven van algemeen belang en dat de uitzettingsmaatregel niet buitensporig is (1).

– TEN TWEEDEN, de verplichting om de grondrechten te realiseren. In het kader van deze verplichting moet

(1) Andere voorbeelden : de Staat moet iemand niet verhinderen om zich aan te sluiten bij een vakbond. Hij mag evenmin iemand ontslaan zonder hem een redelijke opzeggingstermijn toe te kennen.

a un effet direct si un individu peut s'en prévaloir en justice pour fonder un droit subjectif que la juridiction saisie devra sauvegarder. Manifestement, les parlementaires ne voulaient pas que les citoyens puissent réclamer en justice le bénéfice des droits économiques et sociaux sur la seule base de leur inscription dans la Constitution.

Mais pourquoi ?

La réponse à cette question est assez simple : les droits économiques, sociaux et culturels imposent aux autorités publiques de prendre des mesures pour les mettre en œuvre. Par exemple, l'État – et on inclut évidemment dans ce mot toutes les composantes de la Belgique fédérale – doit adopter une politique en matière de logement. Il doit encore prendre des mesures pour garantir le droit à l'aide juridique, notamment en votant le budget nécessaire à cette fin. On considérait donc, et certains considèrent encore aujourd'hui que les droits économiques et sociaux ne devraient pas être justiciables. Parce que les juges n'auraient ni la compétence ni la légitimité de déterminer si les politiques publiques mises en place en vue d'assurer une jouissance effective des droits économiques et sociaux sont, ou non, adéquates ou suffisantes.

Il est aujourd'hui largement admis, tant au niveau belge qu'au niveau international, que tous les droits fondamentaux, qu'il s'agisse d'un droit civil ou politique ou d'un droit socio-économique, donnent naissance à plusieurs obligations :

– PREMIÈREMENT, l'obligation de les respecter.

Cette obligation est une obligation d'abstention. Elle est assez évidente par rapport aux droits civils et politiques. Mais on « oublie » souvent qu'elle s'applique aussi aux droits économiques et sociaux. Prenons le droit au logement comme exemple. Ce droit n'exige pas uniquement de l'État qu'il adopte une politique pour mettre en œuvre le droit au logement. Il exige également de l'État qu'il n'expulse pas quelqu'un de son logement, à moins que cela puisse être justifié par de motifs d'intérêt général et que la mesure d'expulsion ne soit pas disproportionnée (1).

– DEUXIÈMEMENT, l'obligation de réaliser les droits fondamentaux. Dans le cadre de cette obligation,

(1) Autres exemples : l'État ne doit pas empêcher quelqu'un de s'affilier à un syndicat. Il lui est également interdit de licencier quelqu'un sans lui accorder une durée raisonnable de préavis.

de Staat maatregelen nemen die een effectief genot van deze rechten bewerkstelligen.

Hier bevinden we ons in het omgekeerde geval : deze verplichting ligt voor de hand ten aanzien van de economische en sociale rechten, maar minder voor de burgerlijke en politieke rechten. Nemen we het stemrecht. De Staat moet uiteraard niet tussenkomen in de stemming van zijn burgers. In die zin moet de Staat het stemrecht respecteren. Opdat dit recht echter effectief zou kunnen gelden, moet de Staat tevens op geregelde tijdstippen verkiezingen organiseren. De Staat is bijgevolg verplicht om ook positieve maatregelen te nemen (1).

– **TEN DERDE**, de verplichting om de grondrechten te beschermen. In tegenstelling tot de verplichting tot naleving, die de naleving van de grondrechten van de burgers door de Staat zelf betreft, vergt de verplichting om te beschermen van de Staat dat hij in de mate van het mogelijke garandeert dat de burgers de grondrechten van de andere burgers niet schenden.

De Staat moet bijvoorbeeld maatregelen nemen om te voorkomen dat een individu een ander individu discrimineert door zijn geslacht, zijn leeftijd, zijn geaardheid, zijn zogezegde ras, enz.

– **TEN VIERDE** moet de Staat de juridische teksten interpreteren in overeenstemming met de grondrechten. De verplichting inzake conforme interpretatie verplicht de rechters en de bestuurlijke overheden om te opteren voor de interpretatie van de norm die het best strookt met het grondrecht in kwestie.

– **TEN VIJFDE**, de verplichting inzake niet-discriminatie met betrekking tot de maatregelen die worden genomen om de grondrechten na te leven, te beschermen en te realiseren.

– **TEN ZESDE** leggen de grondrechten de Staat een verplichting tot *standstill* op. Deze verplichting verbiedt de overheden om het niveau van bescherming van de grondrechten aanzienlijk te verlagen, tenzij hiervoor een doelstelling van algemeen belang geldt en de verlaging in verhouding staat tot het beoogde algemeen belang.

(1) Andere voorbeelden : nemen we het geval van de vrijheid van vereniging. Dit recht verplicht de Staat niet alleen om mensen niet te verhinderen om zich te verenigen (het gaat hier om de negatieve verplichting om de grondrechten na te leven). Het verplicht de Staat echter ook om maatregelen te nemen opdat dit recht effectief zou kunnen gelden. Het verplicht de Staat bijvoorbeeld om wetgeving goed te keuren die de verenigingen de mogelijkheid biedt om juridisch te worden erkend. Op grond van het recht op een eerlijk proces (hetgeen een klassiek mensenrecht is) moet de Staat een gerechtelijk systeem opzetten. Ook moet de Staat voldoende rechters aanstellen opdat de zaken zouden kunnen worden behandeld binnen een redelijke termijn.

l’État doit prendre des mesures en vue d’assurer une jouissance effective de ces droits.

Ici, on est dans le cas de figure inverse du précédent : cette obligation est assez évidente par rapport aux droits économiques et sociaux, mais elle l’est moins pour les droits civils et politiques. Prenons le droit de vote. Bien sûr, l’État ne doit pas intervenir dans le vote de ses citoyens. En ce sens, l’État doit respecter le droit de vote. Mais pour que ce droit soit effectif, l’État doit également organiser des élections à intervalles réguliers. Il est donc tenu de prendre aussi des mesures positives (1).

– **TROISIÈMEMENT**, l’obligation de protéger les droits fondamentaux. À l’inverse de l’obligation de respecter, qui concerne le respect par l’État lui-même des droits fondamentaux des citoyens, l’obligation de protéger requiert de l’État qu’il garantisse, dans la mesure du possible, que les citoyens ne violent pas les droits fondamentaux des autres citoyens.

L’État doit, par exemple, prendre des mesures pour éviter qu’un individu discrimine un autre individu en raison de son sexe, son âge, son orientation sexuelle, sa prétendue race, etc.

– **QUATRIÈMEMENT**, l’État doit interpréter les textes juridiques conformément aux droits fondamentaux. L’obligation d’interprétation conforme impose aux juges et aux autorités administratives de retenir l’interprétation de la norme qui se concilie au mieux avec le droit fondamental en cause.

– **CINQUIÈMEMENT**, l’obligation de non-discrimination dans les mesures prises pour respecter, protéger et réaliser les droits fondamentaux.

– **SIXIÈMEMENT**, les droits fondamentaux imposent à l’État une obligation de *standstill*. Cette obligation interdit aux autorités publiques de réduire significativement le niveau de protection des droits fondamentaux, à moins qu’il existe un but d’intérêt général et que la régression soit proportionnée au but d’intérêt général.

(1) Autres exemples : prenons le cas de la liberté d’association. Ce droit impose à l’État non seulement de ne pas empêcher des individus de s’associer (on retrouve ici l’obligation négative de respecter les droits fondamentaux). Mais il impose également à l’État de prendre des mesures pour que ce droit puisse être effectif. Il impose, par exemple, à l’État d’adopter une législation permettant aux associations d’être reconnues juridiquement. En vertu du droit à un procès équitable (qui est un droit de l’homme classique), l’État doit créer un système judiciaire. Il doit aussi engager suffisamment de juges pour que les affaires puissent être traitées dans un délai raisonnable.

– TOT SLOT : ook al zijn de grondrechten niet absoluut en kunnen ze dus worden beperkt, toch moet de Staat minstens de « harde kern » ervan garanderen.

Al deze verplichtingen gelden voor de grondrechten van de beide generaties. Het is dan ook achterhaald om ze tegenover elkaar te plaatsen en te stellen dat de economische en sociale rechten uitsluitend een actief optreden vanwege de overheid vergen en dat de burgerlijke en politieke rechten de Staat enkel een onthoudingsverplichting opleggen.

Laten we ons nu buigen over de manieren waarop de Belgische rechters met artikel 23 van de Grondwet zijn omgesprongen sinds de invoering ervan in de Grondwet in 1994.

In het kader van haar onderzoeken heeft spreekster meer dan vierhonderd gerechtelijke beslissingen geanalyseerd waarin artikel 23 van de Grondwet op een of andere manier wordt vermeld. Deze beslissingen zijn in min of meer dezelfde verhouding afkomstig van het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en de hoven en rechtbanken. Naar aanleiding van een analyse van deze beslissingen heb ik de volgende fenomenen naar voren kunnen brengen.

Voor het Grondwettelijk Hof heeft spreekster het volgende opgemerkt :

1. artikel 23 van de Grondwet kan worden aangevoerd om de vernietiging van een wetgevende norm te eisen ;
2. artikel 23 van de Grondwet kan worden aangevoerd om een bestreden wetgevende norm te « redder ».

1. Het Grondwettelijk Hof aanvaardt dat artikel 23 van de Grondwet kan worden aangevoerd als grondslag voor een beroep tot vernietiging of voor een prejudiciële vraag

Bijvoorbeeld : vóór een hervorming van 2002 hadden enkel de kinderen met een graad van ongeschiktheid van minstens 66 % recht op verhoogde kinderbijslag. Kinderen met een minder ernstige maar niettemin reële en aanzienlijke handicap hadden geen recht op verhoogde kinderbijslag. Het Grondwettelijk Hof diende zich de vraag te stellen of het feit dat de kinderbijslag enkel werd verhoogd voor kinderen met een graad van ongeschiktheid van minstens 66 %, voldoende toegang bood tot een minimum van menselijke waardigheid. Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat de wetgever ter zake beschikte over een ruime beoordelingsvrijheid en dat het enkel de manifest onredelijke maatregelen zou kunnen verbieden. Het Hof heeft geoordeeld dat de

– ENFIN, même si les droits fondamentaux ne sont pas absolu, et qu'ils peuvent donc être limités, l'État doit au moins garantir leur « noyau dur ».

Toutes ces obligations s'appliquent aux droits fondamentaux des deux générations. Il est donc dépassé de les opposer en disant que les droits économiques et sociaux nécessitent exclusivement une intervention active de la part des pouvoirs publics et que les droits civils et politiques n'imposent à l'État qu'une obligation d'abstention.

Penchons-nous à présent sur les façons dont les juges belges se sont emparés de l'article 23 de la Constitution depuis son introduction dans la Constitution en 1994.

Dans le cadre de ses recherches, l'oratrice a analysé plus de quatre cents décisions de justice dans lesquelles l'article 23 de la Constitution est mentionné à un titre ou à un autre. Ces décisions proviennent, à parts plus ou moins égales, de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des cours et tribunaux. À la suite d'une analyse de ces décisions, les phénomènes suivants ont pu être mis en évidence.

Pour la Cour constitutionnelle, il a été observé que :

1. l'article 23 de la Constitution peut être invoqué pour demander l'annulation d'une norme législative ;
 2. l'article 23 de la Constitution peut être invoqué pour « sauver » une norme législative attaquée.
1. La Cour constitutionnelle accepte que l'article 23 de la Constitution puisse être invoqué comme fondement à un recours en annulation ou à une question préjudicielle

Prenons un exemple : avant une réforme de 2002, seuls les enfants dont le taux d'incapacité était d'au moins 66 % avaient droit à une intervention majorée des allocations familiales. Les enfants qui avaient des handicaps moins graves, mais néanmoins réels et importants n'avaient pas le droit d'obtenir une intervention majorée des allocations familiales. La Cour constitutionnelle a été amenée à se demander si le fait que les allocations familiales n'étaient majorées que pour les enfants dont le taux d'incapacité est d'au moins 66 % donnait « un accès suffisant à un minimum de dignité humaine ». La Cour constitutionnelle a reconnu que le législateur disposait en la matière d'une large marge d'appréciation et qu'elle ne pourrait censurer que les mesures manifestement

keuze van de wetgever niet was gestoeld op een manifest onredelijke beoordeling (1).

2. Het Grondwettelijk Hof verwijst naar artikel 23 van de Grondwet om te beslissen dat een wetgevende norm niet ongrondwettelijk is.

Wanneer de wetgever een wet goedkeurt om bijvoorbeeld het recht op huisvesting te waarborgen, is het mogelijk dat deze wet afbreuk doet aan bijvoorbeeld het recht op eigendom. Stel dat er dan een beroep tot vernietiging wordt ingesteld tegen deze wet. Het Hof zal deze wet slechts vernietigen indien de interferentie met het recht op eigendom niet kan worden verantwoord. In principe moeten twee cumulatieve voorwaarden zijn vervuld opdat een wet die interfereert met het recht op eigendom (of een ander grondrecht) verantwoord is :

- (i) de wet moet het algemeen belang beogen ;
- (ii) en ze mag geen gevolgen hebben die niet in verhouding staan tot het beoogde doel.

Om het bestaan van deze twee voorwaarden vast te stellen, kan het zinvol zijn om artikel 23 van de Grondwet aan te voeren. Artikel 23 van de Grondwet aanvoeren maakt het mogelijk vast te stellen dat het naargestreefde doel, namelijk een sociaal-economisch recht waarborgen, het algemeen belang beoogt. Artikel 23 van de Grondwet aanvoeren heeft eveneens tot gevolg dat men de wetgevers een ruime beoordelingsvrijheid biedt bij de proportionaliteitsanalyse. De controle van het Hof zal bijgevolg in principe minder streng zijn.

Bijvoorbeeld : de wet van 26 april 2007 schrijft onder andere voor dat er een schriftelijke overeenkomst moet worden opgesteld voor huurovereenkomsten die betrekking hebben op de hoofdverblijfplaats van de huurder. Het Algemeen Eigenaars- en Mede-eigenaarssyndicaat heeft een beroep tot vernietiging ingesteld tegen deze wet. Volgens de verzoekende partij zou de wet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schenden omdat de wet enkel een schriftelijke overeenkomst oplegt voor de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats (met uitsluiting van de andere huurovereenkomsten). Het Grondwettelijk Hof heeft het beroep verworpen.

(1) De reden van het oordeel van het Hof is de volgende : het Hof heeft vastgesteld dat het recht op sociale zekerheid en het recht op medische hulp gewaarborgd waren door andere wetgevingen die konden worden toegepast op een kind met een handicap en in het bijzonder door het recht op gewone kinderbijslag en door de regelgeving inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering.

déraisonnables. Et elle a jugé que le choix du législateur ne reposait pas sur une appréciation manifestement déraisonnable (1).

2. La Cour constitutionnelle se réfère à l'article 23 de la Constitution pour décider qu'une norme législative n'est pas constitutionnelle.

Lorsque le législateur adopte une loi pour garantir, par exemple, le droit au logement, il est possible que cette loi porte atteinte, par exemple, au droit de propriété. Imaginons alors qu'un recours en annulation soit introduit contre cette loi. La Cour n'annulera cette loi que si l'interférence avec le droit de propriété ne peut pas être justifiée. Deux conditions (en principe) cumulatives doivent être rencontrées pour qu'une loi interférant avec le droit de propriété (ou avec un autre droit fondamental) soit justifiée :

- (i) la loi doit poursuivre un but d'intérêt général ;
- (ii) et elle ne doit pas produire d'effets disproportionnés par rapport au but qu'elle poursuit.

Pour établir l'existence de ces deux conditions, il peut être utile d'invoquer l'article 23 de la Constitution. Invoquer l'article 23 de la Constitution permet d'établir que le but poursuivi, à savoir garantir un droit socio-économique, est un « but d'intérêt général ». Invoquer l'article 23 de la Constitution aboutit également à reconnaître aux législateurs une large marge d'appréciation dans l'analyse de proportionnalité. Le contrôle de la Cour sera donc, en principe, moins sévère.

Prenons un exemple : la loi du 26 avril 2007 impose, entre autres, la rédaction d'un contrat écrit pour les baux de résidence principale. Le Syndicat national des propriétaires et des copropriétaires a introduit un recours en annulation contre cette loi. Selon la partie requérante, la loi violerait le principe d'égalité et de non-discrimination parce qu'il n'impose la rédaction d'un écrit que pour les baux de résidence principale (à l'exclusion des autres baux). La Cour constitutionnelle a rejeté le recours.

(1) La raison de son jugement est la suivante : la Cour a constaté que le droit à la sécurité sociale et le droit à l'aide médicale étaient garantis par d'autres législations qui pouvaient s'appliquer à un enfant atteint d'un handicap, et en particulier par le droit aux allocations familiales ordinaires ou par la réglementation relative à l'assurance maladie et invalidité.

Enerzijds streeft de maatregel het algemeen belang na, want hij draagt bij tot het realiseren van het recht op huisvesting dat door de Grondwet wordt gewaarborgd, terwijl de andere huurovereenkomsten het recht op huisvesting niet tot uitvoering brengen.

Anderzijds is de maatregel niet buiten verhouding. Het Hof geeft toe dat de wetgever rekening kan houden met het feit dat diegene die een huurovereenkomst met betrekking tot de hoofdverblijfplaats sluit, zich vaak in een zwakkere sociaal-economische positie bevindt dan de verhuurder, hetgeen een bijkomende bescherming rechtvaardigt van de huurder van een onroerend goed dat is bestemd tot zijn hoofdverblijfplaats. Het Hof benadrukt vervolgens dat de verplichting om een geschrift op te stellen tevens bedoeld is om de rechten van de verhuurder te beschermen.

Er is bijgevolg sprake van een objectieve en redelijke verantwoording voor de verschillende behandeling waarop kritiek werd geuit.

Laat ons nu de arresten van de Raad van State analyseren. In tegenstelling tot de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die ik net besproken heb en waar zich duidelijke tendensen aftekenen, is de rechtspraak van de Raad van State moeilijker te ontcijferen.

In bijna een kwart (ongeveer 25 %) van de arresten die ik bestudeerd heb (1), verwerpt de Raad van State het beroep op artikel 23 van de Grondwet om een beroep tot nietigverklaring of tot schorsing te staven (2). Hoewel hij het niet systematisch zegt, ordeelt de Raad van State dat economische en sociale rechten niet voor de rechbank kunnen worden aangevoerd omdat zij geen rechtstreekse werking hebben. Op principieel vlak is het echter niet vereist dat artikel 23 van de Grondwet een « rechtstreekse werking » heeft om aangevoerd te worden in het objectief contentieus. Zijn hoedanigheid van juridische norm volstaat in principe om te kunnen worden aangevoerd voor de Raad van State.

Deze rechtspraak van de Raad van State lijkt sprekster dus niet gerechtvaardigd in rechte, en moet op andere overwegingen gebaseerd zijn. Een deel van de rechtspraak van de Raad van State lijkt dit trouwens te bevestigen : er bestaan vele arresten waarin de Raad van State nagaat of de betwiste bestuurshandeling verenigbaar is met artikel 23 van de Grondwet.

(1) Honderdertig arresten van de Raad van State werden geanalyseerd.
 (2) In deze arresten beriepen de verzoekers zich meestal op de verplichting om geen afbreuk te doen aan de economische en sociale rechten. Maar soms beriepen ze zich ook op de verplichting tot *standstill*.

D'une part, la mesure poursuit un but d'intérêt général, car elle contribue à réaliser le droit à un logement garanti par la Constitution alors que les autres baux ne mettent pas en œuvre le droit au logement.

D'autre part, la mesure n'est pas disproportionnée. La Cour admet en effet que le législateur peut tenir compte du fait que le preneur d'un bail de résidence principale se trouve souvent dans une position socio-économique inférieure à celle du bailleur, ce qui justifie une protection supplémentaire du preneur d'un bien immobilier destiné à sa résidence principale. La Cour souligne ensuite que l'obligation de rédiger un écrit vise également à mieux protéger les droits du bailleur.

Il existe donc une justification objective et raisonnable à la différence de traitement critiquée.

Passons maintenant à l'analyse des arrêts du Conseil d'État. À l'inverse de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dont se dégagent des tendances claires, la jurisprudence du Conseil d'État est plus difficile à décrypter.

Dans près d'un quart (+/-25 %) des arrêts analysés (1), le Conseil d'État refuse que l'article 23 de la Constitution puisse être invoqué utilement à l'appui d'un recours en annulation ou en suspension (2). Même s'il ne le dit pas systématiquement, le Conseil d'État considère que les droits économiques et sociaux ne peuvent pas être invoqués en justice parce qu'ils n'ont pas d'effet direct. Or, il n'est pas requis, sur le plan des principes, que l'article 23 de la Constitution ait un « effet direct » pour pouvoir être invoqué au contentieux objectif. Sa qualité de norme juridique suffit, en principe, pour qu'il puisse être invoqué devant le Conseil d'État.

Il semble donc à l'oratrice que cette jurisprudence du Conseil d'État n'est pas justifiée en droit et doit reposer sur d'autres types de considérations. D'ailleurs, une partie de la jurisprudence du Conseil d'État semble le confirmer puisque l'oratrice a identifié de nombreux arrêts dans lesquels le Conseil d'État vérifie la conformité de l'acte administratif attaqué avec l'article 23 de la Constitution.

(1) Cent trente arrêts du Conseil d'État ont été analysés.
 (2) Dans ces arrêts, les requérants invoquaient le plus souvent l'obligation de ne pas porter atteinte aux droits économiques et sociaux. Mais ils invoquaient parfois aussi l'obligation de *standstill*.

Een voorbeeld : een koninklijk besluit van 15 oktober 2001 maakte een geneeskundig voorschrift verplicht voor alle handelingen die een podoloog kan verrichten. De verzoekende partij oordeelde dat deze vereiste een zeer ernstige schending inhield van de vrijheid van handel en industrie en van het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid die artikel 23 van de Grondwet en artikel 7 van het decreet-d'Allarde waarborgen. De Raad van State heeft in deze zaak geoordeeld dat het koninklijk besluit een ongeoorloofde schending van de vrijheid van handel en van de vrije keuze van beroepsarbeid inhield omdat de Koning niet had aangetoond waarom het nodig was om systematisch een geneeskundig voorschrift op te leggen.

Laten we het nu hebben over de jurisprudentie van de hoven en rechtribunaux.

Spreekster heeft drie hoofdopmerkingen betreffende de honderdtwintig onderzochte vonnissen.

Eerste opmerking : de hoven en rechtribunaux verwerpen in het algemeen een rechtsvordering die tot doel heeft een recht te doen gelden dat ingeschreven is in artikel 23 van de Grondwet.

Voor de hoven en rechtribunaux moeten de verzoekers in principe aantonen dat de norm waarop zij zich beroepen hen een subjectief recht verleent. De meerderheid in de rechtsleer en de jurisprudentie oordelen echter dat artikel 23 van de Grondwet geen subjectieve rechten verleent. Daarom oordelen de rechters van de rechterlijke macht meestal dat artikel 23 van de Grondwet niet de enige of op zijn minst de voornaamste grondslag van een rechtsvordering voor de hoven en rechtribunaux kan vormen.

Een voorbeeld : een man eist dat de Staat een geneesmiddel terugbetaalt dat niet door de sociale zekerheid wordt terugbetaald. Hij had een rechtsvordering ingesteld en eiste dat de Staat de lijst van vergoedbare farmaceutische specialiteiten herziet. De rechtribunaal heeft geoordeeld dat hij niet bevoegd is om deze zaak te behandelen omdat artikel 23 van de Grondwet geen recht verleent op de terugbetaling van een geneesmiddel dat niet is opgenomen in de lijst van vergoedbare specialiteiten.

Haar tweede opmerking is echter dat de hoven en rechtribunaux soms aanvaarden dat de schending van artikel 23 van de Grondwet een « fout » is in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

Prenons un exemple : un arrêté royal du 15 octobre 2001 subordonnait l'accomplissement de tous les actes que peut effectuer un podologue à une prescription médicale. La partie requérante considérait que cette exigence constituait une atteinte extrêmement grave à la liberté de commerce et d'industrie et au droit au libre choix d'une activité professionnelle consacrée par l'article 23 de la Constitution et l'article 7 du décret d'Allarde. Le Conseil d'État a jugé qu'en l'espèce, l'arrêté royal portait une atteinte non justifiée à la liberté du commerce et au libre choix d'une activité professionnelle parce que le Roi ne montre pas pourquoi il était nécessaire d'imposer systématiquement une prescription médicale.

Passons maintenant à la jurisprudence des cours et tribunaux.

Trois observations principales par rapport aux quelques cent vingt décisions analysées.

Première observation : les cours et tribunaux refusent, en général, qu'une action en justice puisse avoir pour objet la protection d'un droit consacré par l'article 23 de la Constitution.

Devant les cours et tribunaux, les demandeurs doivent, en principe, démontrer que la norme qu'ils invoquent leur confère un droit subjectif. Or, la doctrine et la jurisprudence majoritaires considèrent que l'article 23 de la Constitution ne consacre pas des droits subjectifs. C'est pourquoi, souvent, les juges judiciaires ont refusé que l'article 23 de la Constitution puisse être invoqué comme le seul fondement ou du moins comme le fondement principal d'une action en justice introduite devant les cours et tribunaux.

Prenons un exemple : un homme entendait obtenir de l'État qu'il rembourse un médicament qui n'était pas remboursé par la sécurité sociale. Il a introduit une action en justice en exigeant que l'État modifie la liste des spécialités pharmaceutiques remboursables. Le tribunal juge qu'il n'est pas compétent pour connaître d'une telle demande, car l'article 23 de la Constitution ne confère pas de droit au remboursement d'un médicament qui n'est pas inscrit dans la liste des spécialités remboursables.

Mais, – et c'est la deuxième observation –, les cours et tribunaux acceptent parfois que la violation de l'article 23 de la Constitution constitue une « faute » au sens de l'article 1382 du Code civil.

Om een op burgerrechtelijke aansprakelijkheid berustende vordering in te stellen is het niet nodig om de schending van een subjectief recht aan te tonen. Het volstaat dat de aantasting van een wettig belang wordt aangetoond (1). Bijgevolg kan een eiser een op burgerrechtelijke aansprakelijkheid berustende vordering instellen door aan te voeren dat artikel 23 van de Grondwet werd geschonden door een fout van de overheid en dat die fout hem schade heeft berokkend. Daarvoor moet de eiser echter aantonen dat artikel 23 van de Grondwet een verplichting aan de overheid oplegt die duidelijk en nauwkeurig genoeg was.

Een voorbeeld : de Franstalige en Duitstalige balies hebben een op burgerrechtelijke aansprakelijkheid berustende vordering tegen de Belgische Staat ingesteld. Zij eisten een schadevergoeding voor de kosten die zij gemaakt hadden voor de organisatie van de bureaus voor rechtsbijstand. De rechter begint met vast te stellen dat de Belgische Staat krachtens artikel 6 van het EVRM en artikel 23 van de Grondwet verplicht is om in te staan voor de kosten van de rechtsbijstand.

Vervolgens wijst de rechter erop dat deze verplichting onder meer door de wet van 23 november 1998 ten uitvoer is gebracht. Deze wet belast de balies met de organisatie van de rechtsbijstand, maar bepaalt niet dat de Staat de balies hiertoe de nodige middelen ter beschikking stelt. De rechtbank heeft dan ook geoordeeld dat de ten-uitvoerlegging van het recht op rechtsbijstand onvolledig en dus fout was. De Belgische Staat werd dus veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding (2) (3).

Pour introduire une action en responsabilité civile, il n'est pas nécessaire de démontrer la violation d'un droit subjectif. La démonstration de la lésion d'un intérêt légitime suffit (1). Par conséquent, un demandeur peut introduire une action en responsabilité civile en alléguant qu'une violation de l'article 23 de la Constitution constitue une faute dans le chef des pouvoirs publics et que cette faute lui a causé un dommage. Mais il est alors nécessaire que le demandeur puisse montrer que l'article 23 de la Constitution imposait à l'autorité publique une obligation qui était suffisamment claire et précise.

Prenons un exemple : les barreaux francophones et germanophone ont introduit une action en responsabilité civile contre l'État belge. Ils cherchaient à obtenir le remboursement, au titre de dommages et intérêts, des frais qu'ils avaient exposés pour l'organisation des bureaux d'aide juridique. Le juge commence par établir que l'État belge a, en vertu des articles 6 de la CEDH et 23 de la Constitution, l'obligation de prendre en charge l'aide juridique.

Le juge souligne, ensuite, que cette obligation a été mise en œuvre, entre autres, par la loi du 23 novembre 1998. Cette loi a chargé les barreaux d'organiser l'aide juridique, mais elle n'a pas prévu que l'État mettrait à disposition des barreaux les moyens nécessaires à cette fin. Le tribunal a jugé que la mise en œuvre du droit à l'aide juridique était dès lors lacunaire et donc fautive. L'État belge a donc été condamné au paiement de dommages et intérêts (2) (3).

(1) « Attendu qu'il ne se discute pas que la simple lésion d'un intérêt légitime – telle que l'atteinte à un environnement sain et un repos paisible – oblige celui qui, par son comportement fautif, a occasionné cette lésion à y remédier sous forme de réparation en nature ou par équivalent ; Que ce droit subjectif à pareille réparation en application des articles 1382 et 1383 du Code civil implique, au préalable, que les intimés établissent dans le chef des appelants l'existence d'une faute consistant soit dans la violation d'une disposition légale ou réglementaire précise, soit dans la méconnaissance de l'obligation générale de prudence que l'on peut attendre d'une autorité raisonnable confrontée à pareille situation. »

(2) De rechter heeft op grond van artikel 23 van de Grondwet vastgesteld dat de Staat verplicht is om te voorzien in het recht op rechtsbijstand. Het lijkt ons dat de rechter het niet nakomen van deze verplichting als een « fout » heeft bestempeld omdat zij reeds verduidelijkt werd in de normatieve context – in het bijzonder in de verschillende wetgevende en reglementaire normen die in het arrest worden opgesomd – van het geschil dat aan de rechter werd voorgelegd. De rechter is niet moeten vertrekken van een normatief « wit blad » om na te gaan hoe ver de verplichting om te voorzien in rechtsbijstand reikt. Hij heeft de concrete invulling ervan niet moeten « uitvinden ». Dit was al deels uitgetekend en uitgevoerd door de verschillende wetgevende en reglementaire normen die de rechter vermeldt.

(3) Opmerking : de Belgische Staat is in beroep gegaan tegen deze beslissing. Het Hof van Beroep heeft echter alleen een arrest van afstand gewezen omdat de partijen een overeenkomst hebben gesloten over de terugbetaling van de kosten van de Franstalige en Duitstalige balies.

(1) « Attendu qu'il ne se discute pas que la simple lésion d'un intérêt légitime – telle que l'atteinte à un environnement sain et un repos paisible – oblige celui qui, par son comportement fautif, a occasionné cette lésion à y remédier sous forme de réparation en nature ou par équivalent ; Que ce droit subjectif à pareille réparation en application des articles 1382 et 1383 du Code civil implique, au préalable, que les intimés établissent dans le chef des appelants l'existence d'une faute consistant soit dans la violation d'une disposition légale ou réglementaire précise, soit dans la méconnaissance de l'obligation générale de prudence que l'on peut attendre d'une autorité raisonnable confrontée à pareille situation. »

(2) L'article 23 de la Constitution a été mobilisé par le juge afin d'établir, dans le chef de l'État, l'existence d'une obligation de mettre en œuvre le droit à l'aide juridique. Il nous semble que si le juge a effectivement accepté de qualifier de « fautive » la violation de cette obligation, c'est parce qu'elle avait été préalablement précisée par le contexte normatif – en particulier par les différentes normes législatives et réglementaires citées dans le jugement – dans lequel s'insérait le conflit soumis au juge. Le juge n'a pas eu à établir à partir d'un « néant normatif » la portée de l'obligation de mise en œuvre du droit à l'aide juridique. Il ne devait pas « inventer » ses modalités. Celles-ci avaient commencé à être dessinées et exécutées par les différentes normes législatives et réglementaires mentionnées par le juge.

(3) Remarque : cette décision a fait l'objet d'un appel de la part de l'État belge. La Cour d'appel n'a cependant rendu qu'un arrêt de désistement parce que les parties ont conclu un accord par rapport aux remboursements des frais déboursés par les barreaux francophones et germanophone.

Derde opmerking : artikel 23 van de Grondwet kan een belangrijke rol spelen in de besluitvorming van rechters via de verplichting tot conforme interpretatie.

Artikel 23 van de Grondwet wordt vaak aangevoerd in de rechtbank als leidraad voor de rechters voor de interpretatie van de normen waarmee zij oordelen over het hen voorgelegde geschil. In bijna 40 % van de rechterlijke beslissingen die spreekster heeft bekeken, werd artikel 23 gebruikt om de normen en juridische begrippen waarop de rechters zich baseren, te interpreteren.

De rechters gebruiken artikel 23 van de Grondwet bijvoorbeeld wanneer zij de in het geschil geldende belangen moeten afwegen.

Een voorbeeld : iemand huurt een sociale woning en lijdt aan een zware vorm van autisme. Die persoon heeft een zeer moeilijke relatie met zijn buren. De sociale verhuurmaatschappij wil de huurovereenkomst dus verbreken in zijn nadeel. De vrederechter oordeelt dat het verbreken van de huurovereenkomst in het nadeel van de huurder op het eerste gezicht gerechtvaardigd en gegrond is. Maar overeenkomstig vaste rechtspraak, zal hij de rechten van de verhuurmaatschappij moeten afwegen tegen de rechten van de huurder. Hij oordeelt dat de gevolgen van het verbreken van de huurovereenkomst zeer ernstig zouden zijn voor de huurder en dat de belangen van de sociale verhuurmaatschappij niet opwegen tegen het recht op wonen van de huurder. Hij weigert dus het verbreken van de huurovereenkomst in het nadeel van de huurder toe te staan.

Besluit

In 1994 was de grondwetgever van mening dat de economische en sociale rechten in de eerste plaats aanleiding gaven tot een verplichting voor de overheden om te handelen. Hij meende bijgevolg dat deze rechten juridisch niet bindend dienden te zijn of in elk geval niet in dezelfde mate als de burgerlijke en politieke rechten. Zoals in het begin van de uiteenzetting werd uitgelegd, leiden alle grondrechten echter tot een hele reeks verplichtingen. Alle grondrechten verplichten de Staat in bepaalde omstandigheden ertoe om maatregelen te nemen om ze effectief te maken. Bovendien verplichten alle grondrechten de Staat in bepaalde omstandigheden ertoe om niet te handelen. Het is dan ook niet correct om de burgerlijke en politieke rechten en de economische, sociale en culturele rechten tegenover elkaar te plaatsen en aan de eerste negatieve verplichtingen te koppelen en aan de tweede positieve verplichtingen.

Troisième observation : l'article 23 de la Constitution peut jouer un rôle important dans la prise de décisions des juges par le biais de l'obligation d'interprétation conforme.

L'article 23 de la Constitution a souvent été invoqué en justice pour guider les juges dans l'interprétation des normes qu'ils appliquent pour trancher le litige qui leur est soumis. En effet, dans près de 40 % des décisions judiciaires que l'oratrice a identifiées, l'article 23 de la Constitution a été mobilisé pour interpréter les normes et les concepts juridiques appliqués par les juges.

Les juges ont, par exemple, invoqué l'article 23 de la Constitution, pour les guider lors de la balance des intérêts en présence.

Prenons le cas d'une personne qui loue un logement social et qui souffre d'une grave forme d'autisme. Cette personne a des relations de voisinage extrêmement difficiles. La société de logement social souhaite donc obtenir la rupture du bail à ses torts. Le juge de paix considère qu'il est à première vue justifié (et légitime) d'accorder une rupture du contrat de bail aux torts du locataire. Mais, conformément à une jurisprudence constante, il va mettre les intérêts de la société de logement social en balance avec les intérêts du locataire. Estimant que les conséquences d'une rupture du bail seraient très graves pour le locataire, il juge que les intérêts de la société de logement social ne font pas le poids face au droit au logement du locataire. Il refuse donc d'accorder la rupture du bail au tort du locataire.

Conclusion

En 1994, le constituant considérait que les droits économiques et sociaux donnaient avant tout naissance à une obligation de faire dans le chef des pouvoirs publics. Il considérait donc que ces droits ne devaient pas être justiciables ou, du moins, pas dans la même mesure que les droits civils et politiques. Mais, comme expliqué au début de l'exposé, tous les droits fondamentaux donnent naissance à un éventail d'obligations. Tous les droits fondamentaux imposent à l'État, dans certaines circonstances, de prendre des mesures pour les rendre effectifs. Et tous les droits fondamentaux imposent à l'État, dans certaines circonstances, de s'abstenir d'agir. Il n'est donc pas correct d'opposer les droits civils et politiques, d'une part, et les droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, en associant les premiers aux obligations négatives et les seconds aux obligations positives.

Verder dient men te benadrukken dat ondanks de terughoudendheid van de grondwetgever de rechters zich over artikel 23 van de Grondwet hebben gebogen. Er zijn heel wat rechterlijke beslissingen die genomen werden op basis van de economische, sociale en culturele rechten of die deze rechten minstens in aanmerking hebben genomen in de motivering.

We stellen niettemin vast dat de rechters zich ongemakkelijk voelen wanneer de eisers artikel 23 van de Grondwet aanvoeren. Deze malaise kan waarschijnlijk of in elk geval ten dele worden verklaard door het bewuste voorbehoud van de grondwetgever bij de bekrachtiging van de economische, sociale en culturele rechten. De rechters zouden deze malaise waarschijnlijk eveneens wijten aan het vage karakter van de economische, sociale en culturele rechten. Ter afronding van haar uiteenzetting vestigt spreekster de aandacht op twee punten :

1. ten eerste : de economische, sociale en culturele rechten zijn niet vager geformuleerd dan de burgerlijke en politieke rechten. Of men nu denkt aan het recht op privacy, het recht op een gezinsleven of de vrijheid van meningsuiting, de draagwijdte van die rechten is niet expliciter dan die van het recht op behoorlijke huisvesting of maatschappelijke hulp ;

2. ten tweede : men stelt vast dat in andere landen, bijvoorbeeld Duitsland, Zuid-Afrika en India, de rechters zich veel minder ongemakkelijk voelen ten aanzien van de economische, sociale en culturele rechten, hoewel ze niet preciezer zijn geformuleerd dan hier.

Men kan hieruit dan ook besluiten dat de grondwettelijke bekrachtiging van de economische, sociale en culturele rechten reeds een aanzienlijk effect heeft gehad op juridisch gebied en in de rechtspraak. Er is echter nog ruimte om vooruitgang te boeken en vertrouwd te raken met de rechten van de tweede generatie zodat hieraan hetzelfde belang kan worden gehecht als aan de burgerlijke en politieke rechten.

B. Gedachtwisseling

De heer Anciaux heeft twee vragen voor de heer Van Nieuwenhove.

1. Met betrekking tot diens verwijzing naar de gedetailleerde richtlijnen die in de tijdelijke overgangsbepaling bij artikel 195 waren opgenomen (1), acht de heer Anciaux het ondenkbaar dat een preconstituant bij gewone meerderheid zou beslissen dat artikel 195 enkel tijdelijk kan worden herzien met het oog op de herziening

(1) Zie de uiteenzetting van de heer Van Nieuwenhove : randnummer 6.2.

Soulignons ensuite que, malgré la réserve du constituant, les juges se sont emparés de l'article 23 de la Constitution. Il y a de nombreuses décisions de justice prises sur pied des droits économiques, sociaux et culturels ou qui, du moins, ont pris ces droits en considération dans leur motivation.

On constate néanmoins que les juges sont mal à l'aise lorsque les demandeurs invoquent l'article 23 de la Constitution. Et ce malaise s'explique sans doute, en partie du moins, par la fameuse réserve émise par le constituant lors de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels. Sans doute, les juges expliqueraient également ce malaise en se référant au caractère vague des droits économiques, sociaux et culturels. À ce propos, l'oratrice termine son exposé en attirant l'attention sur deux points :

1. premièrement : les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas plus vaguement exprimés que ne le sont les droits civils et politiques. Que l'on pense au droit à la vie privée, au droit à la vie familiale, ou au droit à la liberté d'expression, leur portée n'est pas plus explicite que ne l'est celle du droit à un logement décent ou à l'aide sociale ;

2. deuxièmement : on constate que dans d'autres pays – par exemple, l'Allemagne, l'Afrique du Sud et l'Inde –, les juges sont beaucoup moins mal à l'aise face aux droits économiques, sociaux et culturels alors qu'ils ne sont pas exprimés de façon plus précise que chez nous.

On peut donc en conclure que la consécration constitutionnelle des droits économiques, sociaux et culturels a déjà eu un effet juridique et jurisprudentiel significatif. Mais il y a encore une marge de progression pour apprivoiser les droits de la deuxième génération et leur accorder la même importance que celle dont bénéficient les droits civils et politiques.

B. Échange de vues

M. Anciaux souhaite poser deux questions à M. Van Nieuwenhove.

1. En ce qui concerne le renvoi aux directives détaillées qui figuraient dans la disposition transitoire temporaire complétant l'article 195 (1), M. Anciaux juge impensable qu'un préconstituant décide à la majorité simple que l'article 195 ne puisse être révisé qu'à titre temporaire en vue de la révision de certains aspects de

(1) Voir l'exposé de M. Van Nieuwenhove : point 6.2.

van bepaalde aspecten van de Grondwet. Volgens de heer Anciaux bewijst de heer Van Nieuwenhove met zijn voorbeeld het tegenovergestelde van wat hij wil aantonen. Indien bijvoorbeeld uitsluitend de grondrechten voor herziening vatbaar worden verklaard, maar niet de staatsorganisatie, dan lijkt het hem evident dat de Grondwet alleen voor die eerste categorie herzienbaar is. Met zijn voorbeeld lijkt de heer Van Nieuwenhove alle macht aan de preconstituante toe te kennen. Dat is niet de richting die de heer Anciaux voor ogen heeft.

2. Als de rol van de preconstituante zo allesbepalend is, dan rijst de vraag naar de inbreng van de kiezer in het herzieningsproces. Bestaat zijn rol er niet in zijn steun te betuigen aan een van de mogelijke scenario's voor de invulling van een grondwetsartikel dat voor herziening vatbaar is verklaard ? Pas dan heeft de kiezer een stem in het debat en kan hij een bijdrage leveren aan een mogelijke herziening. Als de kiezer niet over die mogelijkheid beschikt, wat rest hem dan ? Geen stem uitbrengen ? Betogen ?

De heer Van Nieuwenhove licht zijn standpunt nader toe.

1. Met betrekking tot het voorbeeld van de tijdelijke overgangsbepaling bij artikel 195 van de Grondwet hoopt de heer Van Nieuwenhove de heer Anciaux niet aan het twijfelen te hebben gebracht. De louter hypothetische bepaling waarbij tijdelijk van artikel 195 zou kunnen worden afgeweken om bepaalde in die bepaling gedetailleerde hervormingen te kunnen realiseren, past zijsns inziens perfect in het onderwerp van artikel 195, namelijk de herzieningsprocedure. Maar misschien neemt de heer Anciaux aanstoot aan het feit dat die preciseringen te ver gaan. Daarom verwijst de heer Van Nieuwenhove hem naar de herzieningsverklaring van 2014 die op verschillende punten precieze inhoudelijke richtlijnen bevat over de wijze waarop een grondwetsartikel zou moeten worden herzien. Zo wordt artikel 149 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard, « om een lid toe te voegen volgens hetwelk de wet afwijkingen kan voorzien op de verplichte integrale voorlezing van vonnissen, door de rechter, in openbare zitting ». De heer Van Nieuwenhove heeft er in het begin van zijn uiteenzetting op gewezen dat herzieningsverklaringen onder het parlementair gewoonterecht vallen bij gebreke van een Grondwettelijk Hof dat bevoegd is om de preconstituante terug te fluiten. Men moet dus op dat parlementair gewoonterecht terugvallen om uit te maken wat de bevoegdheid van de preconstituante is. Op grond daarvan is de heer Van Nieuwenhove van oordeel dat een beperkte mogelijkheid tot herziening van artikel 195 van de Grondwet wel degelijk mogelijk is.

la Constitution. Selon lui, M. Van Nieuwenhove prouve, par son exemple, le contraire de ce qu'il veut démontrer. Si par exemple, seuls les droits fondamentaux et non l'organisation de l'État sont ouverts à révision, il semble évident, pour M. Anciaux, que la Constitution n'est révisable que pour cette première catégorie. Avec son exemple, M. Van Nieuwenhove semble accorder tout pouvoir au préconstituant, ce qui n'est pas l'orientation envisagée par M. Anciaux.

2. Si le rôle du préconstituant est si déterminant, on peut se poser la question de l'apport de l'électeur au processus de révision. Son rôle ne consiste-t-il pas à témoigner son soutien à l'un des scénarios possibles pour l'interprétation d'un article de la Constitution qui a été ouvert à révision ? Ce n'est qu'ainsi que l'électeur peut faire entendre sa voix dans le débat et apporter une contribution à une éventuelle révision. S'il ne dispose pas de cette possibilité, que peut-il encore faire ? Ne pas émettre de voix ? Manifester ?

M. Van Nieuwenhove précise son point de vue.

1. En ce qui concerne l'exemple de la disposition transitoire temporaire complétant l'article 195 de la Constitution, M. Van Nieuwenhove espère ne pas avoir semé le doute dans l'esprit de M. Anciaux. La disposition purement hypothétique selon laquelle il serait possible de déroger temporairement à l'article 195 pour pouvoir réaliser certaines réformes précisées dans cette disposition cadre parfaitement, selon lui, avec l'objet de l'article 195, à savoir la procédure de révision. Mais peut-être M. Anciaux déplore-t-il que ces précisions aillent trop loin. C'est pourquoi M. Van Nieuwenhove le renvoie à la déclaration de révision de 2014 qui, en plusieurs points, contient des directives précises quant à la manière dont un article de la Constitution devrait être révisé. Ainsi, l'article 149 de la Constitution est ouvert à révision, « en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut prévoir des dérogations à la lecture intégrale obligatoire des jugements, par le juge, en audience publique ». M. Van Nieuwenhove a souligné au début de son exposé que les déclarations de révision relèvent du droit coutumier parlementaire, à défaut d'une Cour constitutionnelle compétente pour rappeler le préconstituant à l'ordre. Il faut donc se rabattre sur ce droit coutumier parlementaire pour déterminer la compétence du préconstituant. C'est sur cette base que M. Van Nieuwenhove estime qu'une révision limitée de l'article 195 de la Constitution est bel et bien possible.

2. Het argument betreffende de rol van de kiezer heeft twee kanten. Enerzijds kan men opperen dat de kiezer de volledige vrijheid moet worden gelaten om aan de herziening van een grondwetsartikel vorm te geven. Anderzijds kan worden betoogd dat een herzieningsverklaring die uitspelt hoe de toekomstige grondwetsbepaling moet luiden, de rol van de kiezer tot die van ja- of nee-stemmer reduceert. Het is de vraag wat men werkelijk kan verwachten van de democratische inbreng van de kiezer wanneer de preconstituante in de herzieningsverklaring kleur heeft bekend en heeft aangegeven hoe de toekomstige bepaling eruit dient te zien. In dat geval beschikt de kiezer over een concreet voorstel waarover hij zich kan uitspreken. De heer Van Nieuwenhove ziet niet in hoe men uit het algemeen verkiezingsresultaat kan afleiden wat de kiezer precies heeft gedacht over de mogelijke herziening van artikel 23 wanneer dat artikel zonder meer voor herziening vatbaar is verklaard. Indien de preconstituante in de herzieningsverklaring heeft gepreciseerd wat de mogelijke herziening van artikel 23 moet inhouden, dan kan men uit de verkiezingsuitslag toch nog iets afleiden. De heer Van Nieuwenhove is het dus niet helemaal eens met het argument dat de kiezers niets kunnen aanvangen met een al te gedetailleerde herzieningsverklaring.

Mevrouw Taelman onthoudt in de eerste plaats uit de uiteenzettingen van de constitutionalisten dat ze het erover eens zijn dat de in artikel 195 vervatte herzieningsprocedure op de schop moet. Voor het overige lopen hun standpunten over de verhouding tussen de preconstituante en de constituant ver uiteen. Dat weert houdt er hen echter niet van de onderscheiden takken van de grondwetgevende macht uit te nodigen duidelijkheid te scheppen over de hoofdlijnen van een nieuwe herzieningsprocedure. Er schuilt dus een zekere ironie in de eensgezinde oproep van de constitutionalisten aan de politieke wereld om een eenduidig standpunt in te nemen over een nieuwe procedure tot herziening van de Grondwet, terwijl ze hun onderlinge meningsverschillen breed etaleren.

Mevrouw Taelman is voorts bijzonder geraakt door het pleidooi van de experts om titel II van de Grondwet betreffende de rechten en vrijheden bij de tijd te brengen en een 21^e eeuwse invulling te geven. Onze Grondwet was in 1831 vooruitstrevend en diende als voorbeeld voor tal van andere landen. Zij zou die rol opnieuw moeten kunnen vervullen. Maar dat stuit volgens sommigen op een procedureel bezwaar omdat de preconstituante een aantal grensels in de huidige herzieningsverklaring heeft ingebouwd die gerespecteerd dienen te worden. Maar zelfs dan begrijpt mevrouw Taelman niet waarom de voorstellen inzake de toegang tot het internet niet zouden

2. L'argument relatif au rôle de l'électeur est à double tranchant. D'une part, on peut faire valoir qu'il faut laisser l'électeur entièrement libre de donner forme à la révision d'un article de la Constitution. D'autre part, on peut argumenter qu'une déclaration de révision qui définit en détail le contenu de la future disposition constitutionnelle réduit le rôle de l'électeur à se prononcer par un « oui » ou par un « non ». Toute la question est de savoir ce que l'on peut réellement attendre de l'apport démocratique de l'électeur lorsque le préconstituant a annoncé la couleur dans la déclaration de révision en indiquant comment la future disposition doit se présenter. Dans ce cas, l'électeur dispose d'une proposition concrète sur laquelle il peut se prononcer. M. Van Nieuwenhove ne voit pas comment l'on pourrait inférer du résultat général des élections ce que l'électeur a pensé exactement de la possible révision de l'article 23 lorsque cet article a été simplement déclaré ouvert à révision. Si le préconstituant a précisé dans la déclaration de révision ce que doit impliquer la possible révision de l'article 23, on peut malgré tout déduire quelque chose du résultat électoral. M. Van Nieuwenhove ne peut donc pas entièrement souscrire à l'argument selon lequel les électeurs n'ont que faire d'une déclaration de révision trop détaillée.

Mme Taelman retient avant tout des exposés des constitutionalistes leur unanimous à reconnaître la nécessité de redessiner la procédure de révision prévue à l'article 195. Pour le reste, leurs avis respectifs sur les rapports entre le préconstituant et le constituant sont très divergents, ce qui ne les empêche toutefois pas d'inviter les différentes branches du pouvoir constituant à clarifier les grandes lignes d'une nouvelle procédure de révision. On ne peut s'empêcher de voir une certaine ironie dans l'appel unanime des constitutionalistes au monde politique à adopter une position univoque sur une nouvelle procédure de révision de la Constitution, alors qu'ils étaient eux-mêmes au grand jour leurs divergences de vues.

Par ailleurs, Mme Taelman se dit particulièrement sensible au plaidoyer des experts en vue de remettre au goût du jour le titre II de la Constitution relatif aux droits et aux libertés et de lui donner un contenu plus en phase avec le XXI^e siècle. Notre Constitution était un texte d'avant-garde en 1831 et a servi d'exemple à de nombreux autres pays. Elle devrait à nouveau pouvoir jouer ce rôle aujourd'hui, mais d'aucuns considèrent qu'il y a des objections procédurales parce que le préconstituant a intégré dans la présente déclaration de révision un certain nombre de verrous à respecter. Il n'en reste pas moins que Mme Taelman ne voit pas

kunnen worden besproken. We leven in een wereld waar inzonderheid de jongere generaties voortdurend digitaal via het internet communiceren. Vandaag de dag is communicatie toch veel breder dan de communicatie per post en per telefoon. Volgens spreekster mag de herzieneringsverklaring met betrekking tot artikel 23 niet zo eng worden geïnterpreteerd dat een debat over de voorstellen betreffende de toegang tot het internet daardoor onmogelijk wordt gemaakt.

De heer Van Nieuwenhove antwoordt dat hij voorstel nr. 6-7/1 van mevrouw Taelman en de heer De Gucht en voorstel nr. 6-43/1 van de dames Zrihen en Jamouille wel degelijk in overeenstemming acht met de herzieneringsverklaring omdat het recht op toegang tot het internet kan worden gesubsumeerd onder het recht op communicatie (1). Met betrekking tot het *standstill*-effect beklemtoont de heer Van Nieuwenhove nogmaals dat, wanneer de overheid maatregelen zou nemen om de door artikel 23 gewaarborgde toegang tot het internet te faciliteren, die maatregelen duurzaam moeten zijn en niet tijdelijk of eenmalig.

De heer Verdussen verwerpt het idee dat zijn standpunt betekent dat de grondwetgever aan handen en voeten is gebonden. Hij heeft geprobeerd om integendeel aan te tonen dat indien men het voorwerp van een norm onderscheidt van de inhoud ervan, de grondwetgever niet volledig gebonden is.

De vraag van mevrouw Taelman over het recht op toegang tot het internet is interessant. De grondwetgever is niet volledig gebonden door de bewoordingen die door de preconstituante worden gebruikt. Men kan redelijkerwijze verdedigen dat aan het recht op toegang tot het internet dezelfde bezorgdheid ten grondslag ligt als aan het recht op een universele dienstverlening inzake communicatie en mobiliteit.

Het volgende voorbeeld toont aan dat de grondwetgever enige vrijheid bezit ten aanzien van de bewoordingen die de preconstituante gebruikt. Bij de herzieneringsverklaring van 2010 zou men in de Grondwet een artikel invoegen met het oog op de erkenning van het recht op kinderbijslag. Het artikel dat uiteindelijk werd goedgekeurd, legt echter het recht op gezinsbijslag vast. Dat is iets ruimer dan het recht op kinderbijslag. De grondwetgever heeft zich niet strikt gehouden aan de bewoordingen van de verklaring, maar dat werd toen aanvaardbaar geacht.

(1) Zie randnummer 8.3 van zijn uiteenzetting, alsook randnummer 14 inzake het *standstill*-effect.

pourquoi les propositions relatives à l'accès à l'Internet ne pourraient pas être discutées. Nous vivons dans un monde où les jeunes générations, en particulier, communiquent en permanence par la voie numérique et par Internet. Les possibilités de communication actuelles sont nettement plus larges que celles offertes par la poste et le téléphone. Selon l'intervenante, la déclaration de révision relative à l'article 23 ne saurait être interprétée dans un sens tellement restrictif que tout débat sur les propositions concernant l'accès à l'Internet en deviendrait impossible.

M. Van Nieuwenhove répond qu'il juge la proposition n° 6-7/1 de Mme Taelman et M. De Gucht ainsi que la proposition n° 6-43/1 de Mmes Zrihen et Jamouille conformes à la déclaration de révision car le droit d'accès à l'Internet peut être considéré comme relevant du droit à la communication (1). En ce qui concerne l'effet *standstill*, M. Van Nieuwenhove souligne une fois encore que si les pouvoirs publics prennent des mesures pour faciliter l'accès à l'Internet garanti par l'article 23, ces mesures doivent être durables, et non temporaires ou ponctuelles.

M. Verdussen réfute l'idée selon laquelle sa thèse revient à mettre le constituant pieds et poings liés. Il a tenté de montrer au contraire que si l'on distingue l'objet d'une norme et son contenu, le constituant n'est pas complètement lié.

La question de Madame Taelman relative au droit d'accès à l'Internet est intéressante. Le constituant n'est pas complètement lié par les termes utilisés par le préconstituant. On peut raisonnablement défendre que le droit d'accès à l'Internet participe des mêmes préoccupations que le droit à un service universel en matière de communication et de mobilité.

L'exemple suivant montre que le constituant peut parfois prendre quelques libertés avec les termes utilisés par le préconstituant. Lors de la déclaration de révision de 2010, il était prévu l'insertion dans la Constitution d'un article visant à reconnaître le droit aux allocations familiales. Or, l'article finalement adopté consacre le droit aux prestations familiales. C'est un peu plus large que le droit aux allocations familiales. Le constituant ne s'en est pas tenu strictement aux termes de la déclaration mais cela a été jugé acceptable à l'époque.

(1) Voir le point 8.3 de son exposé, ainsi que le point 14 concernant l'effet *standstill*.

Opnieuw als reactie op de uiteenzetting van professor Velaers wijst professor Verdussen erop dat het onderscheid tussen voorwerp en inhoud volgens hem niet noodzakelijk op dezelfde manier wordt beoordeeld voor alle bepalingen van de Grondwet. Artikel 23 is niet zo maar een bepaling van de Grondwet. Het groepeert alle economische, sociale en culturele rechten. Deze categorie van economische, sociale en culturele rechten is weliswaar homogeen, maar extreem vaag en onbestemd.

Laten we een vergelijking maken. Aan zijn studenten leert professor Verdussen dat er twee categorieën van grondrechten bestaan : de economische, sociale en culturele rechten enerzijds en de burgerlijke en politieke rechten – de klassieke rechten – anderzijds. In de Belgische Grondwet zijn de burgerlijke en politieke rechten vervat in de artikelen 10 tot 22bis en in de artikelen 25 tot 32, d.w.z. vierentwintig artikelen. De economische, sociale en culturele rechten staan allemaal in een enkel artikel, namelijk artikel 23. Men kan dit verschil niet uit de weg gaan. Als men de maximalistische these zou volgen, zou men enkel artikel 23 voor herziening vatbaar moeten verklaren. Zo iets is onaanvaardbaar. Dit zou willen zeggen dat men titel II voor herziening vatbaar verklaart voor alle burgerlijke en politieke rechten, waardoor men er om het even welk burgerlijk of politiek recht zou kunnen invoegen.

De verklaring tot herziening van de Grondwet bepaalt integendeel dat het mogelijk is om een van de rechten in te voegen die worden erkend door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Dat is een duidelijk voorwerp.

Aangezien artikel 23 een uiterst ruime en vage categorie van rechten omvat, is de noodzaak om nauwkeurig te zijn des te belangrijker.

Professor Verdussen is het bijgevolg volstrekt oneens met de bewering van professor Velaers dat het voorwerp reeds in de Grondwet staat. Artikel 23 bevat op zich geen duidelijk voorwerp.

Artikel 142 van de Grondwet biedt zeker stof tot nadenken. Stellen we ons echter voor dat de federale wetgevende macht wenst te opteren voor de mogelijkheid om af te stappen van het systeem van onderzoek van de geloofsbriefen, waarop momenteel kritiek wordt geuit. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft enkele jaren geleden een arrest geveld dat een veroordeling van België tot gevolg zou kunnen hebben. Als men het systeem zou moeten veranderen en men

Réagissant à nouveau aux propos du professeur Velaers, le professeur Verdussen estime que la distinction entre objet et contenu ne s'apprécie pas nécessairement de la même manière pour toutes les dispositions de la Constitution. L'article 23 n'est pas n'importe quelle disposition de la Constitution. Il regroupe l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels. Cette catégorie des droits économiques, sociaux et culturels est certes homogène mais elle est extrêmement vague et indéterminée.

Osons une comparaison. À ses étudiants, le professeur Verdussen enseigne qu'il existe deux catégories de droits fondamentaux : d'une part, les droits économiques, sociaux et culturels et d'autre part, les droits civils et politiques qui sont les droits classiques. Dans la Constitution belge, les droits civils et politiques sont contenus dans les articles 10 à 22bis et dans les articles 25 à 32, soit vingt-quatre articles. Les droits économiques, sociaux et culturels sont tous contenus dans un seul article, à savoir l'article 23. On ne peut ignorer cette différence. Si l'on devait suivre la thèse maximaliste, il faudrait se contenter de soumettre à révision l'article 23. C'est inacceptable. Cela équivaudrait à soumettre à révision le titre II pour tous les droits civils et politiques, ce qui permettrait d'y insérer n'importe quel droit civil ou politique.

La déclaration de révision de la Constitution prévoit au contraire qu'il est possible d'insérer « un des droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme ». C'est un objet précis.

L'article 23 reprenant une catégorie extrêmement large et imprécise de droits, la nécessité d'être précis est encore plus importante.

Le professeur Verdussen est donc totalement en désaccord avec l'affirmation du professeur Velaers selon laquelle l'objet se trouve déjà dans la Constitution. L'article 23 n'a pas en lui-même d'objet précis.

L'article 142 de la Constitution donne certes matière à réflexion. Cependant, imaginons que le pouvoir législatif fédéral souhaite ouvrir la possibilité de renoncer au système de vérification des pouvoirs, qui fait actuellement l'objet de critiques. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu, il y a quelques années, un arrêt qui pourrait avoir pour conséquence une condamnation de la Belgique. Si l'on devait modifier le système et envisager que la Cour constitutionnelle puisse intervenir,

hierbij overweegt om het Grondwettelijk Hof te laten optreden, is de professor niet gekant tegen het idee om artikel 142 in die optiek voor herziening vatbaar te verklaren.

De preconstituante kan overwegen dat men een verruiming van de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof bespreekt, maar niet voor om het even wat. Bindt zij de grondwetgever volledig door artikel 142 voor herziening vatbaar te verklaren, louter om de bevoegdheden van het Hof uit te breiden tot het onderzoek van de geloofsbriefen van de verkozen assemblees ? Neen, voor zover de grondwetgever heel wat opties behoudt. Hij zou kunnen beslissen dat het Grondwettelijk Hof in eerste en laatste aanleg optreedt, dat het enkel optreedt in hoger beroep, enz.

De preconstituante behoudt de mogelijkheid om artikel 142 voor herziening vatbaar te verklaren voor diverse doeleinden, bijvoorbeeld om het Hof in staat te stellen om bevoegd te zijn voor het toezicht op de naleving van de rechten en vrijheden die in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens zijn vervat.

De professor erkent niettemin dat de problematiek van artikel 142 weinig verschilt van die van artikel 23, want dat laatste is echt een omnivalent artikel.

– De theorie van de eenmalige bevoegdheid van de constituant

Mevrouw Zrihen komt terug op het zeer ruime karakter van artikel 23, dat de diversiteit van de waarden van onze samenleving weerspiegelt. Dit is het soort van tekst die een Staat de mogelijkheid biedt om te tonen in welke domeinen hij zich engageert.

Gelet op het zeer ruime karakter zou het lid evenwel willen weten of men in de loop van eenzelfde zittingsperiode mag raken aan hetzelfde artikel. Zo ja, in welke mate en binnen welke grenzen ? Zoniet, welke argumenten pleiten dan tegen die mogelijkheid ?

Professor Velaers verklaart dat de doctrine lange tijd heeft geoordeeld dat die mogelijkheid uitgesloten was. Het argument was dat, wanneer een artikel herzien is, er een nieuw artikel is dat opnieuw voor herziening vatbaar moet worden verklaard. De rechtsleer heeft die opvatting inmiddels grotendeels verlaten omdat het van het goede te veel is. Wanneer een artikel voor herziening vatbaar is verklaard, dan kan de constituant dat artikel na de verkiezingen herzien. Indien zij na een eerste herziening

le professeur ne serait pas hostile à l'idée que l'article 142 soit révisable dans cette optique-là.

Le préconstituant peut envisager que l'on discute d'un élargissement des compétences de la Cour constitutionnelle mais pas pour n'importe quoi. Lierait-il complètement le constituant en ouvrant à révision l'article 142 uniquement pour étendre les compétences de la Cour à la vérification des pouvoirs des assemblées élues ? Non, dans la mesure où le constituant conserverait de nombreuses options. Il pourrait décider que la Cour constitutionnelle interviendra en premier et dernier degré, qu'elle interviendra uniquement en appel, etc.

Le préconstituant garde la possibilité d'ouvrir à révision l'article 142 pour divers objectifs, par exemple pour permettre à la Cour d'être compétente en matière de contrôle du respect des droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme.

Le professeur reconnaît néanmoins que la problématique de l'article 142 est un peu différente de celle de l'article 23 car ce dernier est un véritable article fourre-tout.

– La théorie de la compétence unique du constituant

Mme Zrihen revient sur le caractère très large de l'article 23 qui reflète la diversité des valeurs de notre société. C'est le type de texte qui permet à un État de montrer dans quels domaines il s'engage.

Toutefois, vu ce caractère très large, la membre aimeraient savoir si l'on peut toucher plusieurs fois au même article au cours d'une même législature. Si oui, dans quelle mesure et quelles limites ? Dans le cas contraire, quels sont les arguments plaident à l'encontre de cette possibilité ?

Le professeur Velaers déclare que la doctrine a longtemps estimé que cette possibilité était exclue. L'argument était que, lorsqu'un article a été révisé, il y a un nouvel article qui doit à nouveau être déclaré ouvert à révision. Entre-temps, la doctrine a en grande partie abandonné cette notion parce que cela allait trop loin. Lorsqu'un article a été déclaré ouvert à révision, le constituant peut procéder à la révision de cet article après les élections. S'il estime, après une première révision,

van oordeel is dat het resultaat voor verbetering vatbaar is, dan verzet volgens professor Velaers noch de letter, noch de geest van artikel 195 zich ertegen dat de constituant dat artikel tijdens dezelfde zittingsperiode opnieuw herziet. Tijdens de vorige zittingsperiode hebben de twee staatssecretarissen voor Staatshervorming naar aanleiding van de parlementaire besprekking van het voorstel houdende de tijdelijke overgangsbepaling bij artikel 195, trouwens verklaard dat, indien zou blijken dat de daarin opgenomen lijst van voor herziening vatbare artikelen onvolledig is, artikel 195 opnieuw zou kunnen worden herzien (1).

Professor Velaers besluit dat een grondwetsartikel dat reeds herzien is, tijdens dezelfde zittingsperiode opnieuw kan worden herzien om het te verbeteren. Het formalisme mag in zijn ogen niet zover worden gedreven dat die mogelijkheid wordt uitgesloten.

Professor Verdussen merkt op dat louter juridisch, een tweede herziening van een artikel, neerkomt op de herziening van een andere bepaling dan de bepaling die voor herziening vatbaar is verklaard. Formeel gesproken gaat het niet meer om het artikel dat in de verklaring tot herziening stond.

Toch is het formalisme alleen maar nuttig wanneer het een duidelijk doel nastreeft. De heer Verdussen sluit zich voor deze kwestie dus aan bij de heer Velaers.

De heer Van Nieuwenhove wijst erop dat de vraag van mevrouw Zrihen de theorie van de eenmalige bevoegdheid van de constituant betreft. Kan de constituant, wanneer zij een grondwetsartikel heeft herzien, tijdens dezelfde zittingsperiode terugkomen op haar beslissing en hetzelfde artikel opnieuw herzien, of heeft zij haar bevoegdheid door de eerste herziening uitgeput ? Dit is een van de zeldzame gevallen waarin de rechtsleer vrij radicaal afwijkt van de parlementaire praktijk. Het is evident dat, wanneer een tweederde meerderheid een artikel heeft herzien, zij moeilijk zal aanvaarden dat een wisselmeerderheid die herziening in vraag stelt. Voorstellen die ertoe strekken om een grondwetsartikel tijdens dezelfde zittingsperiode opnieuw te herzien, werden bijgevolg zeer vaak verworpen of zelfs onontvankelijk verklaard op grond van de overweging dat de bevoegdheid van de constituant door de eerste herziening was uitgeput. De rechtsleer heeft daar vrij unaniem stelling tegen ingenomen omdat de theorie van de eenmalige bevoegdheid van de constituant geen steun vindt in de tekst van artikel 195 van de Grondwet. Dat artikel

que le résultat pourrait être amélioré, ni la lettre, ni l'esprit de l'article 195 ne s'opposent, selon le professeur Velaers, à ce qu'il révise à nouveau cet article au cours de la même législature. Lors de la législature précédente, les deux secrétaires d'État aux Réformes institutionnelles avaient d'ailleurs déclaré, dans le cadre de l'examen parlementaire de la proposition relative à la disposition transitoire temporaire complétant l'article 195, qu'il n'était pas impossible que l'article 195 de la Constitution soit encore modifié s'il s'avérait que la liste y mentionnée des articles ouverts à révision était incomplète (1).

Le professeur Velaers conclut qu'un article de la Constitution qui a déjà fait l'objet d'une révision peut à nouveau être révisé au cours de la même législature en vue d'être amélioré. On ne saurait, selon lui, pousser le formalisme jusqu'à exclure cette possibilité.

Le professeur Verdussen fait remarquer qu'en droit pur, réviser une deuxième fois un article revient à réviser une disposition autre que celle qui a été ouverte à révision. Formellement, ce n'est plus l'article qui figurait dans la déclaration de révision.

Néanmoins, le formalisme n'a d'utilité que s'il poursuit un but précis. M. Verdussen partage donc l'opinion de M. Velaers sur cette dernière question.

M. Van Nieuwenhove souligne que la question de Mme Zrihen concerne la théorie de la compétence unique du constituant. Le constituant peut-il, lorsqu'il a procédé à la révision d'un article de la Constitution, revenir sur sa décision au cours de la même législature et soumettre à nouveau le même article à révision, ou a-t-il épuisé sa compétence à la suite de la première révision ? C'est l'un des rares cas où la doctrine déroge assez radicalement à la pratique parlementaire. Il est évident que, lorsqu'une majorité des deux tiers a procédé à la révision d'un article, elle acceptera difficilement qu'une majorité de rechange remette cette révision en cause. Les propositions visant à soumettre un article de la Constitution à une nouvelle révision au cours d'une même législature ont donc très souvent été rejetées voire déclarées irrecevables au motif que le constituant avait épuisé sa compétence à la suite de la première révision. La doctrine a rejeté ce point de vue à une quasi-unanimité parce que la théorie de la compétence unique du constituant ne trouve aucun fondement dans le texte de l'article 195 de la Constitution. Il existe un parallélisme

(1) Zie bijvoorbeeld het verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat, uitgebracht door de heren Anciaux en Delpérée, stuk Senaat nr. 5-1532/3, blz. 31 en 34.

(1) Voir, par exemple, le rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat par MM. Anciaux et Delpérée, doc. Sénat, n° 5-1532/3, p. 31 et 34.

vertoont in zijn procedure een groot parallelisme met de gewone wetgevingsprocedure. Voor alle aspecten die niet door artikel 195 worden geregeld, valt men terug op wat geldt voor de gewone wetgevingsprocedure. In die procedure is het zo dat, wanneer een wetsbepaling wordt gewijzigd, die bepaling tijdens dezelfde zittingsperiode opnieuw kan worden herzien. Zo wordt geregeld reparatiewetgeving goedgekeurd om programmawetten te corrigeren. Het zou absurd zijn indien die mogelijkheid voor de Grondwet zou worden uitgesloten. Om die reden stelt de rechtsleer dat er geen twijfel over kan bestaan dat een grondwetsbepaling tijdens dezelfde zittingsperiode een tweede keer kan worden herzien. Maar, zoals gezegd, de parlementaire praktijk wijkt daar meestal van af. Er zijn tal van precednten waar de mogelijkheid van een tweede herziening ontoelaatbaar werd geacht. Dat standpunt moet in een politieke context worden beschouwd. Men wenst een moeizaam bereikt compromis immers niet opnieuw in vraag te stellen.

– De herzieningsprocedure herzien ?

Met betrekking tot de vraag naar de verhouding tussen de preconstituante en de constituant stelt mevrouw De Ridder een zekere verdeeldheid vast tussen de drie constitutionalisten. Het is daarbij voor haar verleidelijk om zich aan te sluiten bij het standpunt van haar professor staatsrecht Jan Velaers. Maar de commissie zal zich daar verder over moeten beraden. Er bestaat wel eensgezindheid over de stelling dat artikel 195 zelf ook zou moeten worden herzien. Hebben de drie experts daar ideeën over, bijvoorbeeld met betrekking tot de tweede fase van de verkiezingen ?

Professeur Verdussen herinnert eraan dat er over deze problematiek al levendige debatten zijn gevoerd. Grondwetspecialisten hebben erg concrete voorstellen geformuleerd.

De heer Verdussen meent dat alles tijdens één en dezelfde zittingsperiode zou kunnen worden gedaan. Hij is bereid om te breken met de idee dat dit over twee zittingsperioden moet worden gespreid. Wat telt, is dat er een echt debat over de herzieningsprocedure kan worden gevoerd. In werkelijkheid wordt momenteel de herzieningsverklaring uit het debat met de kiezers gehouden. Het debat daarover loskoppelen van het gewone verkiezingsdebat en het op een ander moment voeren, zou misschien een interessante dialoog met de burger kunnen opleveren.

Het Italiaanse voorbeeld is interessant. Alles gebeurt tijdens dezelfde zittingsperiode, maar de Grondwet

important entre la procédure prévue par cet article et la procédure législative ordinaire. Pour tous les aspects qui ne sont pas réglés par l'article 195, on s'en remet aux règles qui s'appliquent dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Aux termes de celle-ci, lorsqu'une disposition légale est modifiée, elle peut l'être à nouveau au cours de la même législature. Il arrive régulièrement qu'une législation de réparation soit approuvée afin de corriger des lois-programmes. Il serait absurde d'exclure cette possibilité pour la Constitution. C'est la raison pour laquelle la doctrine énonce qu'il ne saurait subsister aucun doute sur le fait qu'une disposition de la Constitution peut faire l'objet d'une seconde révision au cours de la même législature. Mais, comme on l'a dit, la pratique parlementaire déroge le plus souvent à ce principe. Il y a eu de nombreux cas par le passé où la possibilité d'une seconde révision a été jugée inadmissible. Ce point de vue doit être compris dans un contexte politique. Il ne saurait en effet être question de remettre en cause un compromis durement acquis.

– Revoir la procédure de révision ?

S'agissant de la question des rapports entre le pré-constituant et le constituant, Mme De Ridder constate certaines divergences entre les trois constitutionnalistes. Pour elle, la tentation serait grande de défendre le point de vue de son professeur de droit public, Jan Velaers. Mais la commission devra poursuivre sa réflexion à ce sujet. Il existe en revanche une unanimité sur le fait que l'article 195 lui-même devrait aussi faire l'objet d'une révision. Les trois experts ont-ils des idées à ce sujet, par exemple en ce qui concerne la deuxième phase des élections ?

Le professeur Verdussen rappelle que la question a déjà fait l'objet de débats nourris. Les constitutionnalistes ont formulé des propositions très concrètes.

M. Verdussen est d'avis qu'on pourrait imaginer de tout faire au cours d'une seule et même législature. Il n'est pas du tout opposé à une rupture avec l'idée d'une répartition sur deux législatures, mais l'important serait de permettre un vrai débat constituant. Actuellement, dans les faits, la déclaration de révision de la Constitution n'est pas abordée dans le débat avec les électeurs. Dissocier le débat constituant du débat électoral ordinaire et mener ce débat constituant à un autre moment permettrait peut-être un dialogue intéressant avec le citoyen.

L'exemple italien est intéressant. Tout se passe au cours de la même législature mais la Constitution est

wordt in twee fazen herzien. Een eerste herziening verloopt via beide assemblees. Na een periode van minimum drie maanden worden de werkzaamheden hervat. Maar tijdens die periode is een debat met de burger vereist. Dat werkt misschien ook niet zo goed, maar we zouden daar elementen aan kunnen ontleven en begeleidingsmaatregelen toevoegen om het debat over de herziening van grondwetsartikelen te bewaren.

Er bestaan in ieder geval pistes die het bespreken waard zijn. Over elke grondwetsbepaling, met inbegrip van artikel 195, kan een debat worden gevoerd. Het is niet de bedoeling alle sluizen open te zetten, maar wel na te denken over de mogelijkheid om een overtuigender systeem uit te werken.

De heer Van Nieuwenhove wenst geen voorkeur te laten blijken voor een bepaalde invulling van de herzienningsprocedure. Net zoals professor Verdussen is hij van oordeel dat het erop aankomt de nadelen van de huidige procedure weg te werken. De laatste decennia werd die immers vooral gebruikt om bepaalde hervormingen tegen te houden. Over het hele politieke spectrum, in het Noorden en het Zuiden van het land, is men er zich van bewust dat die handelwijze geen voldoening schenkt. Het tegenhouden van hervormingen door het debat ervoor te weigeren, is geen heilzame weg. Het zorgt enkel voor nieuwe politieke crisissen die weinig zinvol zijn.

Daarom zou artikel 195 in die zin kunnen worden gewijzigd dat de herzienningsprocedure haar beslag krijgt in een enkele legislatuur. Daarbij zal moeten worden nagegaan welke meerderheidsvereisten er zullen gelden, en of en in welke mate er een beroep zal worden gedaan op verkiezingen of een referendum.

Het zou aanbevelenswaardig zijn indien er, los van de context van een lopende staatshervorming die snel door het Parlement moet worden goedgekeurd, bijvoorbeeld in de Senaat, een debat zou worden gevoerd over een herziening van de herzienningsprocedure die, enerzijds, voldoende waarborgen inzake democratische legitimiteit biedt en, anderzijds, de nadelen, inzonderheid het blokkeringsbeleid dat de huidige procedure mogelijk maakt, opheft.

Professor Velaers van zijn kant is niet zo overtuigd van de noodzaak om de huidige herzienningsprocedure te herzien. Zij biedt immers een aantal conceptuele voordelen. Grondwetsbepalingen moeten duurzaamheid vertonen en niet de wan van de dag weerspiegelen. De vigerende procedure biedt het voordeel dat twee democratisch gekozen Parlementen achtereenvolgens bepalen wat kan worden herzien en in welke zin. Die

révisée en deux étapes. Une première révision est opérée par les deux assemblées. Après une période de minimum trois mois, les travaux reprennent. Mais pendant cette période, il faut un débat avec le citoyen. Cela ne fonctionne peut-être pas très bien non plus mais on pourrait s'en inspirer et y ajouter des mesures d'accompagnement visant à préserver le débat constituant.

En tout cas, des pistes existent et méritent d'être discutées. Toute disposition constitutionnelle peut faire l'objet d'un débat, y compris l'article 195. Il ne s'agit pas d'ouvrir toutes les vannes mais bien de réfléchir à la possibilité d'aménager un système plus convaincant.

M. Van Nieuwenhove ne souhaite pas exprimer de préférence pour l'une ou l'autre procédure de révision. Il estime, tout comme le professeur Verdussen, qu'il faut remédier aux inconvénients de la procédure actuelle. En effet, celle-ci a surtout été utilisée ces dernières décennies pour faire obstacle à certaines réformes. Dans l'ensemble du paysage politique, tant au nord qu'au sud du pays, on a conscience que cette manière de faire n'est pas satisfaisante. L'attitude qui consiste à contrer des réformes en refusant d'en débattre est contre-productive. Elle ne fait qu'engendrer de nouvelles crises politiques stériles.

C'est pourquoi on pourrait modifier l'article 195 de manière à ce que la procédure de révision soit finalisée en l'espace d'une seule législature. À cet égard, il faudra examiner quelles conditions s'appliqueront en termes de majorité, s'il faudra recourir à des élections ou à un référendum et, le cas échéant, dans quelle mesure.

Il serait souhaitable, en dehors du contexte d'une réforme de l'État en cours sur laquelle le Parlement devrait se prononcer rapidement, de consacrer un débat, par exemple au Sénat, à une modification de la procédure de révision pour, d'une part, faire en sorte qu'elle offre suffisamment de garanties en termes de légitimité démocratique et, d'autre part, supprimer les inconvénients existants, en particulier la politique de blocage que la procédure actuelle rend possible.

Pour sa part, le professeur Velaers n'est pas convaincu de la nécessité de revoir la procédure de révision actuelle. Celle-ci offre en effet un certain nombre d'avantages conceptuels. Les dispositions constitutionnelles doivent s'inscrire dans la durée et ne sauraient refléter la vogue actuelle. La procédure en vigueur offre l'avantage que deux parlements élus démocratiquement déterminent successivement ce qui peut être revu et dans quel sens.

twee fases worden gescheiden door verkiezingen. Hoe theoretisch het debat in de verkiezingscampagne over de herzieneringsverklaring ook moge zijn, indien bepaalde fundamentele aangelegenheden zoals de omvorming van de Federale Staat tot een confederatie, de afschaffing van de monarchie of van de vrijheid van onderwijs daarin zijn opgenomen, dan zal de kiesstrijd zich wel degelijk rond die thema's kristalliseren. En dan is er wel een terugkoppeling naar de kiezer. We mogen dus niet te snel het kind met het badwater weggooien. Professor Velaers valt de heer Van Nieuwenhove wel bij in zijn pleidooi om de nadelen van de huidige herzieneringsprocedure weg te werken. Een van die nadelen is de te grote gebondenheid van de constituant aan de preconstituant. De procedure wordt ondraaglijk wanneer te veel gewicht wordt toegekend aan de preconstituant.

Voor een nieuwe herzieneringsprocedure zou men paradoxaal genoeg inspiratie kunnen putten uit de overgangsbepaling die tijdens de vorige legislatuur aan artikel 195 werd toegevoegd. Die bepaling stuitte weliswaar op heel wat kritiek, maar als men ze zou omzetten in een nieuwe procedure, dan zou die eruit kunnen zien als volgt.

De wetgevende macht verklaart artikel 195 en dus de Grondwet in haar geheel voor herziening vatbaar. Daarna volgen er verkiezingen waarbij de verschillende partijen in hun campagne de kiezers moeten overtuigen van de inzet van die verkiezingen. Na de verkiezingen zal de constituant eerst met een tweederde meerderheid bepalen welke artikelen voor herziening vatbaar zijn en vervolgens, opnieuw met een tweederde meerderheid, in welke zin. Het voordeel van deze procedure is dat het democratisch element wordt gehandhaafd en dat de constituant niet langer gebonden is aan de preconstituant. Die heeft de Grondwet namelijk in haar geheel voor herziening vatbaar verklaard.

Een dergelijke procedure zou de voordelen van de huidige procedure bewaren en de nadelen ervan afvoeren. Bovendien zou de nieuwe procedure enkel kunnen worden ingevoerd bijvoorbeeld voor de herziening van titel III van de Grondwet en niet voor die van titel II inzake de grondrechten omdat het moeilijk te verdedigen valt dat die rechten steeds herzienerbaar zouden zijn. Er is dus variatie mogelijk.

Professor Velaers waarschuwt er ten slotte voor om de huidige driefasige herzieneringsprocedure te ontdoen van haar enig potentieel democratisch element, de verkiezingen, terwijl in tal van andere landen de Grondwet maar kan worden gewijzigd na een referendum. Het is natuurlijk zo dat de herzieneringsverklaring dikwijls geen

Ces deux phases sont séparées par des élections. Aussi théorique que puisse être le débat électoral sur la déclaration de révision, il est certain que celle-ci cristallisera l'attention durant la campagne électorale si elle abordait certains thèmes fondamentaux comme la transformation de l'État fédéral en un État confédéral, l'abolition de la monarchie ou la suppression de la liberté d'enseignement. Et il y aurait alors un « retour d'informations » vers l'électeur. Il ne faut donc pas jeter trop vite le bébé avec l'eau du bain. Le professeur Velaers rejoint cependant M. Van Nieuwenhove dans son plaidoyer en faveur de la suppression des inconvénients de la procédure de révision actuelle. L'un de ces inconvénients est le fait que le constituant est pieds et poings liés par la déclaration de révision du préconstituant. Si l'on accorde trop de poids au préconstituant, on rend la procédure inopérante.

Pour l'instauration d'une nouvelle procédure de révision, on pourrait paradoxalement s'inspirer de la disposition transitoire insérée in fine de l'article 195 sous la précédente législature. Cette disposition a certes suscité de nombreuses critiques, mais, si elle était transposée en une nouvelle procédure, celle-ci pourrait ressembler à ce qui suit.

Le pouvoir législatif déclare l'article 195 et donc la Constitution dans son ensemble ouverts à révision. S'ensuivent des élections dans le cadre desquelles les différents partis en campagne doivent convaincre les électeurs des enjeux du scrutin. À l'issue de celui-ci, le constituant détermine tout d'abord à une majorité des deux tiers les articles ouverts à révision et ensuite, à nouveau à une majorité des deux tiers, l'orientation de la révision souhaitée. L'avantage de cette procédure réside dans le fait que le caractère démocratique est maintenu et que le constituant n'est plus lié au préconstituant. Celui-ci a en effet déclaré la Constitution dans son ensemble ouverte à révision.

Une telle procédure maintiendrait les avantages de la procédure actuelle tout en éliminant les inconvénients. En outre, la nouvelle procédure ne pourrait être instaurée que pour la révision du titre III de la Constitution, par exemple, et non pour celle du titre II qui traite des droits fondamentaux, car il serait difficilement défendable que ces droits soient ouverts à révision en permanence. Une variation est donc possible.

Enfin, le professeur Velaers met en garde contre l'option qui consisterait à priver la procédure de révision actuelle en trois temps de son unique élément démocratique potentiel, à savoir les élections, alors que, dans une série de pays, on ne peut modifier la Constitution qu'au terme d'un référendum. La déclaration de révision

enkele rol speelt in de verkiezingscampagne, bijvoorbeeld wanneer het ging om de Zesde Staatshervorming, maar ze kan wel prominente betekenis krijgen wanneer ze belangrijke maatschappelijke keuzes aan de orde stelt. Daarom zou professor Velaers niet te snel aan de huidige procedure raken.

*
* *

De heer Van Rompuy meent dat het debat over de verschillende voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet duidelijk moet worden gescheiden van de gedachtewisseling over een mogelijke herziening van artikel 195 van de Grondwet.

Met betrekking tot dat laatste artikel is terecht de vraag gesteld in welke mate de kiezer zich bij het uitbrengen van zijn stem laat leiden door het standpunt van de partijen over de herzieneringsverklaring. Voor de verkiezingsprogramma's van de partijen rijst dezelfde vraag. Na de verkiezingen zijn die er allemaal van overtuigd dat de kiezers hun een mandaat hebben gegeven om dat programma uit te voeren. Spreker weet niet wie van de collega's zijn programma van a tot z kent. Hij kent in elk geval het zijne. Maar hij zou niet graag voor een rechtscollege verschijnen om zijn gelijk op dat vlak aan te tonen.

In de huidige discussie moet worden nagegaan hoe artikel 195 in het verleden is toegepast. Wat is de grondwettelijke praktijk en welke precedenten kunnen worden aangevoerd ? De heer Van Rompuy is van oordeel dat de Senaat het parlementair gewoonrecht dient te respecteren, inzonderheid omdat de herzieneringsprocedure niet rechterlijk kan worden getoetst. Wat in het verleden is gebeurd, is dus maatgevend om de marge te bepalen waarbinnen artikel 23 al dan niet kan worden herzien.

Wat de eventuele herziening van artikel 195 betreft, vermoedt de heer Van Rompuy dat de herzieneringsprocedure zo complex is omdat België nu eenmaal een complex land is. Men kan zich, zoals de heer Van Nieuwenhove, de vraag stellen of die procedure een herziening ondertussen niet moeilijker maakt en tot meer blokkeringen leidt dan de bedoeling was van de oorspronkelijke grondwetgever. Maar dat is een debat dat zal moeten worden gevoerd naar aanleiding van een eventuele herziening van artikel 195, dat momenteel niet herzienbaar is.

ne joue naturellement souvent aucun rôle pendant la campagne électorale, comme ce fut le cas par exemple à la veille de la sixième réforme de l'État, mais elle peut avoir une importance cruciale si elle met des choix sociétaux importants à l'ordre du jour. C'est la raison pour laquelle le professeur Velaers ne modifierait pas trop vite la procédure actuelle.

*
* *

M. Van Rompuy estime que le débat sur les différentes propositions de révision de l'article 23 de la Constitution doit être clairement dissocié de l'échange de vues relatif à une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution.

En ce qui concerne ce dernier article, la question a été légitimement posée de savoir dans quelle mesure l'électeur se laisse influencer, dans son suffrage, par la position des partis relative à la déclaration de révision. La même question se pose en ce qui concerne les programmes électoraux des partis. Après les élections, tous les partis sont convaincus d'avoir reçu des électeurs un mandat pour mettre en œuvre leur programme. L'intervenant ignore qui parmi les collègues connaît son programme de a à z. Quant à lui, il connaît le sien. Il n'aimerait toutefois pas être amené à comparaître devant une juridiction pour prouver son bon droit à cet égard.

Dans la présente discussion, il convient d'examiner la manière dont l'article 195 a été appliqué par le passé. Quelle est la pratique constitutionnelle et quels précédents peuvent être invoqués ? M. Van Rompuy estime que le Sénat doit respecter le droit coutumier parlementaire, notamment parce que la procédure de révision ne peut pas être soumise à un contrôle judiciaire. La manière dont on a agi par le passé est donc décisive pour déterminer la marge dont on dispose, le cas échéant, pour réviser l'article 23.

En ce qui concerne l'éventuelle révision de l'article 195, M. Van Rompuy suppose que la complexité de la procédure de révision s'explique tout simplement par le fait que la Belgique est un pays complexe. On peut se demander, comme M. Van Nieuwenhove, si cette procédure ne rend pas entre-temps une révision plus difficile et n'entraîne pas plus de blocages que ce que pensait le constituant original. Mais c'est un débat qui devra être mené dans le cadre d'une éventuelle révision de l'article 195, qui n'est actuellement pas ouvert à révision.

Wat de verhouding tussen de preconstituante en de constituant betreft, is de heer Van Rompuy de mening toegedaan dat een maximalistische interpretatie van artikel 195 van de Grondwet en van de rol van de preconstituante dat artikel impliciet uitholt. Dat kan niet de bedoeling zijn. Spreker onthoudt uit de uiteenzettingen van de grondwetexperts dat er een grondwettelijke gewoonte bestaat om de wil van de preconstituante te respecteren wanneer die het onderwerp van een eventuele herziening heeft vastgesteld. Dat geldt niet alleen wanneer het gaat om de toevoeging van een nieuw artikel in de Grondwet, maar ook om de herziening van een bestaand artikel. Met betrekking tot die laatste hypothese vestigt de heer Van Rompuy er de aandacht op dat het toepassingsgebied van artikel 23 zo ruim is, namelijk het recht op een menswaardig leven, dat een precisering van het onderwerp van de herziening van dat artikel door de preconstituante verantwoord is (1). Indien de constituant hiermee geen rekening zou houden, zou ze de Grondwet impliciet, buiten artikel 195 om, kunnen herzien en in artikel 23 bepalingen opnemen die geen uitstaans hebben met het onderwerp van dat artikel. Dat staat haaks op het opzet van artikel 195.

De preconstituante heeft bepaald dat er redenen zijn tot herziening van artikel 23, « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit ». Volgens het parlementair gewoonterecht bindt die richtlijn de constituant met dien verstande dat die laatste wel over een bepaalde interpretatiemarge moet beschikken. Zo vallen de voorstellen met betrekking tot de toegang tot het internet volgens de heer Van Rompuy onder het begrip communicatie en kunnen ze dus ten gronde worden besproken. Maar hij verzet zich tegen een te ruime interpretatie van de herzienvingsverklaring omdat dat niet strookt met het parlementair gewoonterecht.

De heer Van Besien komt terug op het onderscheid dat professor Verdussen heeft gemaakt tussen het onderwerp en de inhoud van een norm. Dat onderscheid hoeft volgens laatstgenoemde niet voor elke grondwetsbepaling op identieke wijze te worden bepaald. Ter staving van die stelling heeft hij verwezen naar de twee categorieën grondrechten en de plaats die ze innemen in de Grondwet. In tegenstelling tot de burgerlijke en politieke rechten worden de economische, sociale en culturele rechten in één enkel artikel gewaarborgd, namelijk artikel 23. Dat artikel is zo ruim dat het onaanvaardbaar zou zijn om het voor herziening vatbaar te verklaren zonder enige aanwijzing over het onderwerp van een mogelijke

(1) Daar komt nog bij dat de in het derde lid van dat artikel opgenomen lijst van economische, sociale en culturele rechten niet exhaustief is.

En ce qui concerne les rapports entre le préconstituant et le constituant, M. Van Rompuy estime qu'une interprétation maximaliste de l'article 195 de la Constitution et du rôle du préconstituant vide implicitement cet article de sa substance. Tel ne peut être l'objectif poursuivi. L'intervenant retient des exposés des experts constitutionnels qu'il existe une coutume constitutionnelle consistant à respecter la volonté du préconstituant lorsque celui-ci a déterminé l'objet d'une éventuelle révision. Cela vaut non seulement pour l'insertion d'un nouvel article dans la Constitution, mais aussi pour la révision d'un article existant. Concernant cette dernière hypothèse, M. Van Rompuy attire l'attention sur le fait que le champ d'application de l'article 23 est si vaste (à savoir le droit à une vie conforme à la dignité humaine) qu'une précision de l'objet de la révision de cet article par le préconstituant se justifie (1). Faute de quoi, le constituant pourrait revoir la Constitution implicitement, en dehors de la procédure prévue à l'article 195, et insérer dans l'article 23 des dispositions qui n'ont rien à voir avec l'objet de cet article, ce qui est contraire à l'objectif de l'article 195.

Le préconstituant a estimé qu'il y avait lieu à révision de l'article 23, « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ». En vertu du droit coutumier parlementaire, cette directive lie le constituant, étant entendu que celui-ci doit néanmoins disposer d'une certaine marge d'interprétation. Selon M. Van Rompuy, les propositions relatives à l'accès à l'Internet relèvent par exemple de la notion de communication et peuvent donc être discutées quant au fond. Il s'oppose toutefois à une interprétation trop large de la déclaration de révision, car cela serait contraire au droit coutumier parlementaire.

M. Van Besien revient sur la distinction qui a été opérée par le professeur Verdussen entre l'objet et le contenu d'une norme. Selon ce dernier, cette distinction ne doit pas être opérée de manière identique pour chaque disposition constitutionnelle. Il a étayé cette affirmation en se référant aux deux catégories de droits fondamentaux et à la place qu'elles occupent dans la Constitution. Contrairement aux droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels sont consacrés dans un seul article, à savoir l'article 23. Cet article est si vaste qu'il serait inadmissible de le déclarer ouvert à révision sans donner aucune indication sur l'objet d'une éventuelle révision. Cela reviendrait à déclarer ouvert à

(1) Par ailleurs, la liste des droits économiques, sociaux et culturels mentionnée à l'alinéa 3 de cet article n'est pas exhaustive.

herziening. Dat zou erop neerkomen dat titel II van de Grondwet in zijn geheel herzienbaar wordt verklaard wat de burgerlijke en politieke rechten betreft.

Daaruit volgt, aldus de heer Van Besien, dat de constituant de verschillende grondwetsartikelen anders dient te behandelen naargelang hun draagwijdte ruim dan wel beperkt is. Betekent dat dat de verhouding tussen de preconstituante en de constituant varieert naargelang van de draagwijdte van een grondwetsartikel ? Wie zal die draagwijdte bepalen ?

De heer Van Besien heeft begrip voor de analyse van professor Verdussen, maar meent dat het door laatstgenoemde aangereikte criterium moeilijk hanteerbaar is in de voorliggende discussie.

Professor Verdussen geeft aan dat een vergelijking met andere Europese grondwetten zou aantonen dat de formulering van economische, sociale en culturele rechten in elke grondwet verschillend is. België heeft ervoor gekozen alle economische, sociale en culturele rechten in een enkel artikel te verankeren. In de grondwet van veel Europese landen zitten die rechten in een hoofdstuk vervat en worden ze in verschillende artikelen opgelijst. Indien dat in de Belgische Grondwet het geval was, dan zou deze discussie niet moeten worden gevoerd. Om nieuwe rechten toe te voegen, zou een bepaling moeten worden ingevoegd en zou de bedoeling van die rechten moeten worden toegelicht. Zou het feit dat men gekozen heeft om alles in artikel 23 op te nemen, bijgevolg de gevolgen moeten hebben die sommigen daar nu uit willen trekken? Die gevolgen zijn erg zwaar : volgens professor Velaers zou het volstaan hebben dat de preconstituante minstens de paragraaf van artikel 23 zou aangeven om elke discussie uit te sluiten, maar aangezien meer bepaald de eerste paragraaf en de menselijke waardigheid worden opgenomen, worden de mogelijkheden aanzienlijk verruimd.

*
* * *

De heer Mahoux brengt de procedure voor de herziening van de Grondwet opnieuw ter sprake. De splitsing tussen preconstituante en constituant, die de deelname van de kiezer aan het debat over de grondwet impliceert, leek spreker altijd erg belangrijk. Maar zou de kiezer, wanneer hij zijn kiesplicht uitoefent, altijd weten welk lid van welk grondwetsartikel voor herziening vatbaar is verklaard en wat de bedoeling is van de preconstituante ? Het is weinig waarschijnlijk dat dit de stem van de kiezer bepaalt. De idee dat de constituant zich moet schik-

révision l'ensemble du titre II de la Constitution en ce qui concerne les droits civils et politiques.

Il s'ensuit, selon M. Van Besien, que le constituant doit traiter les articles de la Constitution différemment selon qu'ils ont une portée vaste ou restreinte. Cela signifie-t-il que les rapports entre le préconstituant et le constituant varient en fonction de la portée d'un article de la Constitution ? Qui déterminera cette portée ?

M. Van Besien comprend l'analyse faite par le professeur Verdussen, mais estime que le critère proposé par ce dernier est difficilement praticable dans le cadre de la présente discussion.

Le professeur Verdussen fait remarquer qu'une comparaison avec d'autres constitutions européennes montrerait que la formulation des droits économiques, sociaux et culturels diffère d'une Constitution à l'autre. La Belgique a choisi de consacrer tous les droits économiques, sociaux et culturels dans un seul article. Dans beaucoup de constitutions en Europe, ces droits font partie d'un chapitre et sont énumérés dans plusieurs articles différents. Si c'était le cas dans la Constitution belge, la discussion présente n'aurait pas lieu d'être. Pour ajouter de nouveaux droits, il faudrait insérer une disposition et donc préciser l'objet de ces droits. Dès lors, le fait d'avoir pris l'option de tout insérer à l'article 23 devrait-il avoir les conséquences que certains veulent aujourd'hui en tirer ? Ces conséquences sont très dures : à entendre le professeur Velaers, il aurait suffi que le préconstituant indique au moins le paragraphe de l'article 23 pour qu'il n'y ait pas de discussion mais le fait qu'il inclue notamment le paragraphe premier et la dignité humaine élargit considérablement le champ du possible.

*
* * *

M. Mahoux revient sur la procédure de révision de la Constitution. La scission entre préconstituant et constituant, impliquant la participation de l'électeur au débat constitutionnel, lui a toujours semblé très importante. Néanmoins, peut-on imaginer que l'électeur, au moment d'accomplir son devoir électoral, a toujours en tête quel alinéa de quel article de la Constitution est soumis à révision et quelle est l'intention exprimée du préconstituant ? Il est peu probable que cela détermine le vote de l'électeur. L'idée que le constituant doive se conformer

ken naar de kleinste details waarin de preconstituante voorziet, lijkt onrechtmatig.

Laten we niet vergeten dat artikel 23 het recht op menselijke waardigheid verankert. De beoogde herziening wil alleen dat recht dat de belangrijkste grondslag is van artikel 23 uitdrukkelijk formuleren.

Na het betoog van de verschillende professoren te hebben gehoord, meent het lid dat het bezwaar dat dit niet in overeenstemming zou zijn met de Verklaring tot herziening van de Grondwet, achterhaald zou kunnen zijn.

Voorts is op beleidsniveau een opmerking gemaakt over de vraag of het al dan niet opportuun is om een recht in de Grondwet op te nemen dat door het internationaal recht wordt gewaarborgd. Wij sluiten aan bij een evolutief proces van individuele of collectieve rechten. Soms werden op staatsniveau initiatieven genomen zonder dat het beginsel op internationale consensus kon rekenen, zelfs zonder dat het gevuld werd door de meeste Staten. De keuze om een beginsel te verankeren, moet blijven uitgaan van de nationale wetgever (de constituant), in ieder geval voor zover dat niet in strijd is met wat hen bindt op internationaal niveau.

Professor Van Damme wenst zijn standpunt te verduidelijken naar aanleiding van de opmerking van de heer Mahoux over de opportunité of het nut om in de Grondwet een bepaling op te nemen die reeds door het internationaal recht wordt gewaarborgd. Het is uiteraard niet zo dat de Belgische grondwetgever de Grondwet niet kan herzien zolang er op internationaal- of supranationalrechtelijk niveau niet is opgetreden. Met betrekking tot het recht op water heeft hij in zijn advies enkel willen beklemtonen dat dit recht een dusdanig algemene draagwijdte heeft dat het een internationaal aspect vertoont. Zo strekt het stroomgebied van sommige rivieren in België zich uit over verschillende landen. Die landen zullen dus een zekere solidariteit aan de dag moeten leggen. Daarom is het raadzaam dat België zich meer uitgesproken naar die internationale context richt.

De heer Anciaux constateert dat de constitutionnalisten het beeld er niet helderder op hebben gemaakt. Dat is geen verwijt aan hun adres. Het behoort tot hun academische vrijheid om er verschillende opinies op na te houden.

Spreker beaamt dat er zowel argumenten pro als contra de twee grote scholen kunnen worden aangevoerd. Juridisch is hij geneigd zich strikter op te stellen dan hij politiek wenselijk acht. Maar zoals professor Van Orshoven heeft aangegeven, is het uiteindelijk de

dans les moindres détails à ce que le préconstituant a prévu paraît abusive.

Rappelons que l'article 23 consacre le droit à la dignité humaine. La révision envisagée consiste seulement à expliciter ce droit qui est le fondement principal de l'article 23.

Ayant entendu les avis des différents professeurs, le membre estime que l'objection de non-conformité à la déclaration de révision de la Constitution pourrait être dépassée.

Par ailleurs, au niveau politique, une remarque a été faite au sujet de l'opportunité ou non d'inscrire un droit dans la Constitution au regard du droit international. Or, nous nous inscrivons dans un processus évolutif des droits individuels ou collectifs. Des initiatives ont parfois été prises au niveau étatique sans que le principe fasse l'objet d'un consensus international, voire même sans qu'il soit suivi par une majorité d'États. Le choix de consacrer tel ou tel principe doit continuer à relever des législateurs (constituants) nationaux, en tout cas dans la mesure où il n'est pas en contradiction avec ce qui les lie sur le plan international.

Le professeur Van Damme souhaite clarifier son point de vue à la suite de la remarque formulée par M. Mahoux sur l'opportunité ou l'utilité d'inscrire dans la Constitution une disposition dont le respect est déjà garanti par le droit international. Il est évidemment faux de dire que le constituant belge ne peut pas procéder à la révision de la Constitution tant que rien n'a été fait au niveau du droit international ou supranational. En ce qui concerne le droit à l'eau, il a simplement voulu souligner dans son avis que ce droit a une portée générale telle qu'il présente une dimension internationale. Ainsi, le bassin hydrographique de certains fleuves qui coulent en Belgique s'étend sur plusieurs pays. Ceux-ci devront donc faire montre d'une certaine solidarité. C'est pourquoi il est souhaitable que la Belgique tienne davantage compte de ce contexte international.

M. Anciaux constate que les constitutionnalistes n'ont pas contribué à rendre le sujet beaucoup plus clair. Ce n'est pas un reproche à leur encontre. Ils ont le droit de défendre des opinions différentes au nom de la liberté académique.

L'intervenant confirme que l'on peut, vis-à-vis des deux grandes écoles, invoquer à la fois des arguments pour et des arguments contre. L'intervenant est tenté d'adopter, du point de vue juridique, une position plus stricte qu'il ne l'estime souhaitable au plan politique.

constituante die bepaalt waar de grens ligt. Zelfs indien er eensgezindheid bestaat over het feit dat de constituant te ver is gegaan, dan nog bestaat er geen sanctiemogelijkheid. Het Grondwettelijk Hof is bijvoorbeeld niet bevoegd om de constituant terug te fluiten wegens een vermeende schending van artikel 195 van de Grondwet.

De in artikel 195 vervatte herzieningsprocedure is op het eerste gezicht duidelijk : de preconstituant duidt de materie aan die mag worden herzien, de constituant bepaalt of en in welke zin de herziening wordt doorgevoerd. Sommige grondwetexperts gaan echter ver in de afbakening van de onderlinge bevoegdheid van deze twee constitutionele actoren. Zo werd gesteld dat het in theorie mogelijk is artikel 195 voor herziening vatbaar te verklaren om uitsluitend de grondwetsbepalingen inzake de rechten en vrijheden te herzien volgens de methode van de tijdelijke overgangsbepaling die de finaliteit van de herziening zou vastleggen, naar analogie van de overgangsbepaling die voor de duur van de vorige legislatuur aan artikel 195 werd toegevoegd met het oog op de uitvoering van de zesde Staatshervorming. Die aanpak stuitte echter op kritiek. Zo werd het carcan van artikel 195 met een kuiseheidsgordel vergeleken die tijdens de vorige legislatuur tijdelijk werd afgelegd, waarna artikel 195 op het einde van de legislatuur zijn maagdelijkheid herwon. Juridisch kan de grondwetsherziening die aldus tijdens de vorige legislatuur werd gerealiseerd, echter niet ongedaan worden gemaakt omdat er geen enkele instantie bevoegd is om van een dergelijk geschil kennis te nemen.

De kernvraag is dus of de preconstituant bij gewone meerderheid aan de constituant een reeks voorwaarden kan opleggen die de bewegingsvrijheid van deze laatste inperkt om met een tweederdemeerderheid de zin van de herziening te bepalen. De heer Anciaux vindt dat vanuit democratisch oogpunt niet vanzelfsprekend.

In het voorliggende geval wordt artikel 23 voor herziening vatbaar verklaard om « een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit ». Professor Van Orshoven leest die bepaling zo dat, voor zover die universele dienstverlening al zou bestaan, de constituant ze evengoed zou mogen afschaffen. De heer Anciaux vraagt zich af of de herzieningsverklaring op dit punt letterlijk dient te worden geïnterpreteerd zodat alleen het recht op die universele dienstverlening in artikel 23 kan worden ingeschreven. Of mag de

Mais, comme le professeur Van Orshoven l'a indiqué, c'est au constituant qu'il revient au final de dire où se situe la limite. On a beau s'accorder sur le fait que le constituant est allé trop loin, il n'y a pas de possibilité de le sanctionner. Ainsi, la Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour rappeler le constituant à l'ordre pour cause de violation présumée de l'article 195 de la Constitution.

La procédure de révision prévue à l'article 195 est claire à première vue : le préconstituant désigne la matière qui peut faire l'objet d'une révision et le constituant décide s'il y a lieu de procéder à cette révision et, le cas échéant, dans quel sens. Toutefois, certains experts en matière constitutionnelle vont loin dans la délimitation de la compétence respective de ces deux acteurs constitutionnels. Ainsi, on a dit qu'il était possible en théorie de déclarer l'article 195 ouvert à révision afin de réviser exclusivement les dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés suivant la méthode de la disposition transitoire temporaire qui fixerait la finalité de la révision, par analogie avec la disposition transitoire qui est venue compléter l'article 195 pour la durée de la législature précédente en vue de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État. Cette approche s'est toutefois heurtée à des critiques. On a en effet comparé le carcan de l'article 195 à une ceinture de chasteté que l'on aurait ôtée temporairement sous la précédente législature, à la suite de quoi l'article 195 aurait recouvré sa virginité à la fin de la législature. Toutefois, du point de vue juridique, cette révision constitutionnelle réalisée sous la précédente législature ne peut pas être annulée parce qu'aucune instance n'est compétente pour connaître de pareil litige.

La question centrale est donc de savoir si le préconstituant peut imposer au constituant, à la majorité simple, une série de conditions qui restreignent la marge dont celui-ci dispose pour déterminer, à la majorité des deux tiers, le sens dans lequel la révision doit s'opérer. M. Anciaux pense que cela n'est pas évident du point de vue démocratique.

Dans le cas présent, l'article 23 est déclaré ouvert à révision « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ». Le professeur Van Orshoven déduit de cette disposition que, dans la mesure où ce service universel existerait déjà, il pourrait tout aussi bien être supprimé par le constituant. M. Anciaux se demande s'il faut interpréter littéralement la déclaration de révision sur ce point, si bien que seul le droit à ce service universel puisse être inscrit dans l'article 23. Ou faut-il considérer que le constituant peut

constituante artikel 23 herzien in om het even welke zin, voor zover de herziening verband houdt met de aangelegenheid die in dat artikel wordt behandeld ? Spreker opteert voor de laatste interpretatie. De bevoegdheid van de preconstituante om de constituant te binden is zijns inziens minder verregaand dan wat op het eerste gezicht uit de lezing van artikel 195 blijkt. Zijn vraag aan de grondwetexperts is dan ook of de constituant zich door de preconstituante in een keurslijf moet laten dwingen. De toepassing van artikel 195 is zijns inziens geen zwart-witverhaal.

Professor Van Orshoven wenst drie punten te beklemtonen.

1. Als constitutionalist heeft hij een advies verstrekt over de verhouding tussen de preconstituante en de constituant zonder zich uit te spreken over de vraag of artikel 195 behouden dan wel gewijzigd moet worden. Uiteraard heeft hij daarover een mening, maar ter gelegenheid van deze hoorzitting heeft hij enkel duiding verstrekt over de betekenis van artikel 195 van de Grondwet. Wat de verhouding tussen de preconstituante en de constituant betreft, is hij van oordeel dat de constituant met betrekking tot de voorstellen tot herziening van artikel 23 gebonden is aan de herzieningsverklaring. Daarbij heeft hij gepoogd af te bakenen hoever die binding reikt.

2. Men moet in de analyse van de draagwijdte van de herzieningsverklaring voorzichtig omspringen met de verwijzing naar de tijdelijke overgangsbepaling bij artikel 195 van de Grondwet. Die overgangsbepaling was het werk van de constituant. De preconstituante had artikel 195 zonder meer voor herziening vatbaar verklaard. Daarmee was de materie vastgelegd. De constituant heeft op grond daarvan artikel 195 herzien, door een tijdelijke overgangsbepaling aan te nemen. M.a.w., zij heeft de deur niet volledig opengezet, maar een beperking ingebouwd. Die handelwijze strookt met de analyse van professor Van Orshoven. De preconstituante heeft het onderwerp vastgesteld, zijnde de herziening van artikel 195 van de Grondwet, en de constituant is daarmee aan de slag gegaan zoals het haar beliefde. Dat illustreert de Engelse uitdrukking : « *Parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman* ». Hoewel de wetgever dat laatst misschien ook nog kan.

3. Niet alleen de grondwetgever kan zich vergissen door ten onrechte buiten de grenzen van artikel 195 te treden, zoals professor Van Orshoven heeft aangetoond

procéder à la révision de l'article 23 dans n'importe quel sens pour autant que celle-ci porte sur la matière traitée dans cet article ? L'intervenant opte pour la dernière interprétation. Selon lui, la compétence du préconstituant de lier le constituant est moins poussée qu'il n'y paraît à première vue à la lecture de l'article 195. La question qu'il pose aux experts en matière constitutionnelle est donc de savoir si le constituant doit se laisser enfermer dans un carcan par le préconstituant. Il estime que l'application de l'article 195 nécessite une approche nuancée.

Le professeur Van Orshoven souhaite mettre l'accent sur trois points.

1. En tant que constitutionnaliste, il a émis un avis sur le rapport entre le préconstituant et le constituant sans se prononcer sur la question de savoir s'il faut conserver l'article 195 ou le modifier. Il a évidemment une opinion à ce sujet, mais, dans le cadre de la présente audition, il s'est limité à clarifier le sens de l'article 195 de la Constitution. En ce qui concerne le rapport entre le préconstituant et le constituant, l'intervenant estime que, s'agissant des propositions de révision de l'article 23, le constituant est lié par la déclaration de révision. Il a tenté de montrer jusqu'où ce cadre est contraignant.

2. Dans l'analyse de la portée de la déclaration de révision, il faut faire preuve de prudence en ce qui concerne le renvoi à la disposition transitoire temporaire complétant l'article 195 de la Constitution. Cette disposition transitoire était l'œuvre du constituant. Le préconstituant s'était borné à déclarer l'article 195 ouvert à révision. La matière ouverte à révision était ainsi fixée. Sur cette base, le constituant a procédé à la révision de l'article 195 en adoptant une disposition transitoire temporaire. En d'autres termes, il n'a pas ouvert complètement la porte, mais a fixé une restriction. Ce procédé cadre avec l'analyse du professeur Van Orshoven. Le préconstituant a fixé l'objectif, à savoir la révision de l'article 195 de la Constitution, et le constituant s'est mis au travail comme il le voulait. C'est une illustration de ce qui a été dit par le passé à propos du Parlement anglais, à savoir que celui-ci « peut tout faire sauf changer une femme en homme et un homme en femme » (« *Parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman* »), encore que le législateur est peut-être capable de faire cela aussi.

3. Le constituant peut se tromper en outrepassant à tort les limites de l'article 195, comme le professeur Van Orshoven l'a montré avec son exemple historique

met zijn historisch voorbeeld over de herziening van het toenmalige artikel 23 van de Grondwet, het huidige artikel 30 (1). Ook de preconstituante kan zich vergissen. In hoeverre gaat zij haar boekje te buiten wanneer zij meer doet dan het aanwijzen van de materie die voor herziening vatbaar is ? In het voorliggende geval is artikel 23 herzienbaar om « een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. Dat biedt de constituant volgens professor Van Orshoven vrij veel bewegingsruimte. Indien die ruimte te beperkt is en het onderwerp van de herziening niet anders kan worden verstaan dan als post, communicatie en mobiliteit, dan heeft de preconstituante haar bevoegdheid overschreden en heeft zij de constituant te strikt gebonden. Dan rijst de vraag naar de interpretatie van de wil van de preconstituante. Zou die de materie ook hebben aangewezen zonder de toevoeging van de richtlijn « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit » ? Het staat aan de constituant om die vraag te beantwoorden en te beslissen of de preconstituante de grenzen van haar bevoegdheid al dan niet heeft overschreden. Als de constituant van de herzienningsverklaring met betrekking tot artikel 23 gebruik zou maken om het recht op vliegen naar de maan in dat artikel in te schrijven, dan valt dat volgens professor Van Orshoven niet onder de begrippenreeks « post, communicatie en mobiliteit ».

De heer Anciaux constateert dat professor Van Orshoven in de herzienningsverklaring met betrekking tot artikel 23 twee aspecten onderscheidt : (1) het recht op een universele dienstverlening en (2) post, communicatie en mobiliteit. Dus mag de constituant even goed oordelen dat de preconstituante de klemtoon op de universele dienstverlening heeft gelegd en dat de termen post, communicatie en mobiliteit slechts een illustratieve opsomming vormen.

Professor Van Orshoven antwoordt dat de natuurlijke reflex van de jurist er dan in bestaat de parlementaire voorbereiding te raadplegen om na te gaan wat de preconstituante precies voor ogen stond. Het door de heer Anciaux geschatste probleem is niet nieuw. De herzienningsverklaring van 2010 bevatte een identieke bepaling. Het had volstaan om de herzienningsverklaring van 2014 aan te passen teneinde duidelijkheid te verschaffen over de doelstelling van de preconstituante. Men heeft er zich in 2014 echter toe beperkt de vorige herzienningsverklaring op dit punt letterlijk over te nemen zonder het probleem te erkennen dat reeds in 2005 tijdens een hoorzitting in deze commissie aan de orde is gesteld.

(1) Zie punt V. *Opportuniteitsoverweging* van zijn uiteenzetting.

sur la révision de l'article 23 de la Constitution de l'époque, c'est-à-dire l'actuel article 30 (1), mais cela peut être le cas aussi pour le préconstituant. Dans quelle mesure excède-t-il sa compétence lorsqu'il fait plus que simplement désigner la matière à soumettre à révision ? Dans le cas présent, l'article 23 est déclaré ouvert à révision « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ». Selon le professeur Van Orshoven, cela offre une marge de manœuvre assez grande au constituant. Si cette marge est trop limitée et si la matière soumise à révision couvre, sans nul doute possible quant à l'interprétation, la poste, la communication et la mobilité, alors le préconstituant a outrepassé sa compétence et a fixé un cadre trop strict au constituant. On peut s'interroger alors sur l'interprétation de la volonté du préconstituant. Celui-ci aurait-il aussi désigné la matière sans l'ajout de la consigne « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité » ? C'est au constituant qu'il revient de répondre à cette question et de décider si le préconstituant a outrepassé ou non les limites de sa compétence. Si le constituant se servait de la déclaration de révision relative à l'article 23 pour inscrire dans celui-ci le droit de voyager sur la lune, cela ne relèverait pas, selon le professeur Van Orshoven, de la série conceptuelle « poste, communication et mobilité ».

M. Anciaux constate que le professeur Van Orshoven distingue deux aspects dans la déclaration de révision relative à l'article 23 : (1) le droit à un service universel et (2) la poste, la communication et la mobilité. Le constituant pourrait donc tout aussi bien considérer que le préconstituant a mis l'accent sur le service universel et que les termes « poste, communication et mobilité » ne constituent qu'une énumération citée à titre d'illustration.

Le professeur Van Orshoven répond que, dans pareil cas, le réflexe naturel du juriste est de consulter les travaux parlementaires afin d'examiner quel était exactement le but poursuivi par le préconstituant. Le problème exposé par M. Anciaux n'est pas neuf. La déclaration de révision de 2010 contenait une disposition identique. Il aurait suffi d'adapter la déclaration de révision de 2014 afin de clarifier l'objectif du préconstituant. Or, en 2014, on s'est contenté de reprendre littéralement la précédente déclaration de révision sur ce point sans identifier le problème qui avait déjà été soulevé en 2005 lors d'une audition au sein de cette commission.

(1) Voir point V. *Considération d'opportunité* de son exposé.

Professor Uyttendaele geeft toe dat het recht en meer bepaald het grondwettelijk recht zeker geen exacte wetenschap is. Zoals professor Van Orshoven reeds zei kan men urenlang discussiëren en veel argumenten bovenhalen, maar wat men ook beslist er zal nooit een sanctie volgen. Een purist zou zeker gechoqueerd zijn als hij zag wat er aan de grondwet toegevoegd of gewijzigd is sedert 1970. In de realiteit is het zo dat de politieke wil van de constituant met twee-derde meerderheid het meestal heeft gehaald.

In 1831 was het misschien een zinvol idee om het debat met de kiezer aan te gaan. Vandaag is dat debat pure fictie. Het is absoluut onmogelijk om over de inhoud van een eventuele grondwetsherziening een verkiezings-debat te houden. Dit zou inhouden dat alle partijen een standpunt hebben ingenomen over elk artikel en ook dat ze alle mogelijke wijzigingen in beschouwing zouden nemen. Ten slotte zou het ook betekenen dat men het standpunt van de kiezer kan interpreteren. Nochtans is het duidelijk dat mensen stemmen voor een partij om redenen die niets te maken hebben met de herziening van een regeltje in de Grondwet.

Het kiessysteem met evenredige vertegenwoordiging heeft als gevolg dat een oplossing altijd gebaseerd is op een post- electoraal compromis. Dit is volledig in tegenspraak met het idee om de standpunten die elke partij voor de verkiezingen inneemt, door de kiezer te laten bepalen.

Artikel 195 van de Grondwet werd inderdaad zelf voor herziening vatbaar verklaard tijdens de vorige regeerperiode, maar dat was een soort grondwettelijke putsch. Toen werd duidelijk dat er grenzen zijn aan het voor herziening vatbaar verklaren.

De parlementaire voorbereidingen bij een verklaring tot herziening van de grondwet is wellicht de meest oninteressante van allemaal. Een artikel wordt vatbaar verklaard voor herziening, of niet. Daarbij spelen intenties, angst of hoop van de preconstituant geen enkele rol.

Mevrouw Thibaut stelt vast dat er uit de hoorzittingen een meerderheidsstandpunt in de rechtsleer naar voren komt. Moet dit standpunt echter met betrekking tot artikel 23, het enige Grondwetsartikel dat meerdere rechten bevat, niet genuanceerder zijn ?

Professor Behrendt merkt op dat artikel 23 op dit moment volledig voor herziening vatbaar is. Men kan er dus elk recht aan toevoegen, zolang dat recht bijdraagt aan de menselijke waardigheid. Uiteraard kan men niet

Le professeur Uyttendaele reconnaît que le droit, et en particulier peut-être le droit constitutionnel, est loin d'être une science exacte. Comme le professeur Van Orshoven l'a dit, on peut débattre pendant des heures, développer de multiples argumentations, mais quoi qu'on décide, il n'y aura pas de sanction. Un puriste serait certainement choqué s'il passait en revue les dispositions constitutionnelles ajoutées ou modifiées depuis 1970. La réalité est que la volonté politique du constituant à la majorité des deux tiers a en général prévalu.

L'idée de permettre un débat avec l'électeur avait peut-être un sens en 1831. Aujourd'hui, ce débat devant l'électeur est une pure fiction juridique. Il est totalement impossible de soumettre à un débat électoral ce que pourrait être le contenu d'une déclaration de révision. Cela impliquerait d'abord que tous les partis aient pris position sur chaque article et anticipé toutes les réformes possibles, et ensuite que l'on puisse interpréter la position adoptée par l'électeur. Il est évident que le vote pour un parti est dicté par des raisons qui n'ont rien à voir avec la révision d'un sous-alinéa de la Constitution.

Le système électoral de représentation proportionnelle qui a pour conséquence que toute solution n'est jamais que le résultat d'un compromis post-électoral est en contradiction fondamentale avec l'idée de soumettre à la censure de l'électeur les positions prises par chaque parti avant l'élection.

L'article 195 de la Constitution a certes été soumis à révision par lui-même lors de la législature précédente mais c'était une sorte de putsch constitutionnel. On a vu à cette occasion les limites de la déclaration de révision.

Si des travaux préparatoires sont inintéressants, c'est bien ceux de la déclaration de révision. Un article figure dans le catalogue ou il n'y figure pas. Toutes les intentions, les craintes ou les espoirs du préconstituant ne présentent strictement aucun intérêt.

Mme Thibaut constate qu'une doctrine majoritaire se dégage des auditions. Néanmoins, face à l'article 23 qui est le seul article de la Constitution à contenir de nombreux droits, cette doctrine ne devrait-elle pas être plus nuancée ?

Le professeur Behrendt fait remarquer que l'article 23 est actuellement ouvert à révision intégralement. On peut donc ajouter n'importe quel droit dans la mesure où il contribue à renforcer la dignité humaine. Bien

akkoord gaan met een voorstel tot herziening dat in artikel 23 een bepaling wil invoegen die niet past in het algemene kader dat is vastgelegd in het eerste lid.

Volgens professor Behrendt kan men dus, binnen het kader van de huidige verklaring, in artikel 23 wel meer toevoegen dan alleen het recht op universele dienstverlening inzake post en telecommunicatie.

Professor Uyttendale stelt een metafoor voor : de verklaring tot herziening is als een slot. Zodra het slot open is, kan men doen wat men wil met het artikel in kwestie. Alle Grondwetsartikelen zijn in dat opzicht gelijk. De constituant heeft alle vrijheid en moet alleen een minimum aan coherentie in acht nemen. Als we een institutioneel recht zouden maken van artikel 23, zou er echter wel duidelijk sprake zijn van misbruik van een procedure.

De lijst van grondwettelijke rechten die in artikel 23 staat vastgelegd kan wel op een coherente wijze worden aangevuld met zoveel rechten als de constituant wenst.

*
* * *

De heer Anciaux toont zich verheugd over de uiteenzetting van professor Vanpraet omdat die de punten heeft aangesneden die er bij de voorgestelde grondwetsherziening toe doen. Hij heeft zich niet verloren in detailkwesties met betrekking tot bijvoorbeeld de Post en het mobiliteitsbeleid. Spreker kan zich vrijwel volledig aansluiten bij de opmerkingen die de heer Vanpraet vanuit grondwettelijk oogpunt heeft geformuleerd over de voorliggende voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet.

De enige vraag van de heer Anciaux betreft het *standstill*-beginsel. In welke mate geldt dit beginsel bij een verschuiving tussen de verschillende mobiliteitsmodi (openbaar vervoer, trein, bus, wagen, fiets, enz.) ? Worden wijzigingen in de verhouding tussen de verschillende vervoermethodes ook aan het *standstill*-beginsel getoetst ?

Professor Vanpraet antwoordt dat het Grondwettelijk Hof voor de toepassing van het *standstill*-beginsel eerst de oude norm analyseert en die vervolgens afweegt tegen de nieuwe, bestreden norm. Die vergelijking moet uitsluitsel geven over de vraag of de nieuwe norm een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt. Het *standstill*-beginsel verzet zich niet tegen een wijziging, bijvoorbeeld dat op het ene niveau de bescherming

entendu, on ne pourrait cautionner une proposition de révision visant à insérer à l'article 23 une disposition ne s'inscrivant pas dans le cadre général donné par l'alinéa 1^{er}.

Selon le professeur Behrendt, on peut donc, dans le cadre de la déclaration actuelle, insérer à l'article 23 bien plus que le droit à un service universel en matière de poste et télécommunication.

Le professeur Uyttendaele propose une métaphore : la déclaration de révision est semblable à une serrure. Dès le moment où c'est déverrouillé, on fait ce qu'on veut avec l'article qui y figure. Il n'y a aucune différence à opérer entre les articles de la Constitution. Le constituant a une totale liberté, bien évidemment dans le respect d'un principe minimal de cohérence. Il est évident que si l'on faisait du droit institutionnel à propos de l'article 23, cela constituerait un détournement de procédure.

Ici, la liste de droits constitutionnels figurant à l'article 23 peut être complétée de manière cohérente par autant de droits que le constituant le souhaite.

*
* * *

M. Anciaux se félicite de l'exposé du professeur Vanpraet car il a abordé les points pertinents dans le cadre de la révision de la Constitution proposée. Il ne s'est pas perdu en détails concernant, par exemple, la Poste ou la politique de mobilité. L'intervenant peut souscrire presque intégralement aux observations constitutionnelles formulées par M. Vanpraet concernant les propositions de révision de l'article 23 de la Constitution à l'examen.

Le seule question de M. Anciaux concerne le principe de *standstill*. Dans quelle mesure ce principe est-il d'application en cas de glissement entre les différents modes de mobilité (transport public, train, bus, voiture, vélo, etc.) ? Les changements de rapports de force entre les différents modes de transport sont-ils également évalués à la lumière du principe de *standstill* ?

Le professeur Vanpraet répond que, pour l'application du principe de *standstill*, la Cour constitutionnelle analyse d'abord l'ancienne norme, avant de la confronter à la nouvelle norme contestée. Cette comparaison doit permettre de trancher la question de savoir si la nouvelle norme offre un niveau de protection équivalent. Le principe de *standstill* ne s'oppose pas à un changement qui ferait en sorte, par exemple, que la protection soit

wordt afgebouwd terwijl ze op een ander niveau wordt bijgestuurd, zolang de bescherming globaal genomen maar gelijkwaardig blijft. De moeilijkheden die er op het vlak van mobiliteit rijzen, vloeien onder meer voort uit de versnipperde bevoegdheidsverdeling. Zo zijn de spoorwegen een voornamelijk federale bevoegdheid, terwijl het stads- en streekvervoer gewestmaterie is en de verkeersfiscaliteit dan weer een gemengde bevoegdheid vormt. De verschillende bestuursniveaus zouden dus eigenlijk gezamenlijk initiatieven moeten nemen inzake de verschillende vervoermethodes om die gelijkwaardigheidstoets te kunnen uitvoeren. Indien het globale beschermingsniveau gelijkwaardig is, zal het Grondwettelijk Hof daar volgens de heer Vanpraet effectief mee rekening houden. Maar het blijft een vrij complexe afwegingsoefening.

De heer Anciaux onthoudt hieruit dat, wanneer een overheid een verschuiving wil doorvoeren in de verhouding tussen de verschillende vervoermethodes, dat geen schending inhoudt van het *standstill*-beginsel zolang het globale beschermingsniveau gelijkwaardig blijft. Een overheid zou haar mobiliteitsbeleid dus niet kunnen afbouwen zonder die verplichting te schenden. Dat roept echter de vraag op welk nut het heeft het recht op een universele dienstverlening inzake mobiliteit in artikel 23 van de Grondwet op te nemen als de individuele burger zich niet in rechte op dat artikel kan beroepen en de overheden overeenkomstig de *standstill*-verplichting geen afbreuk mogen doen aan dat recht. Hij legt de heer Vanpraet de volgende casus voor. Zou de inwoner van een landelijk dorp waar alle straten opengebroken zijn en de plaatselijke busverbinding is stopgezet, voor een rechter de schending van artikel 23 van de Grondwet kunnen aanvoeren om zijn recht op een universele dienstverlening inzake mobiliteit af te dwingen ?

Professor Vanpraet trekt een parallel met de rechtspraak die het Grondwettelijk Hof heeft ontwikkeld naar aanleiding van een aantal zaken over geluidshinder rond de luchthaven van Zaventem. Daarin werd de schending opgeworpen van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu waarborgt. Volgens de inmiddels gevestigde rechtspraak van het Hof verleent artikel 23 de burger echter geen subjectief recht waarvan hij de naleving voor een rechter kan afdwingen. Hij kan zich dus niet tot een rechter wenden en aanvoeren dat bijvoorbeeld een nieuw spreidingsplan zijn recht op een gezond leefmilieu schendt. Het *standstill*-beginsel moet dus worden beschouwd als een criterium voor een abstracte normencontrole waarbij een nieuwe wetsbepaling aan de vroegere wordt getoetst om na te gaan of het beschermingsniveau globaal genomen al dan niet daalt.

affaiblie à un niveau et réajustée à un autre niveau, pour autant que le niveau de protection demeure globalement équivalent. Les difficultés qui se posent sur le plan de la mobilité découlent entre autres du morcellement des compétences. Ainsi, les chemins de fer sont une compétence essentiellement fédérale, alors que le transport urbain et vicinal est une matière régionale et la fiscalité routière une compétence mixte. Les divers niveaux de pouvoir devraient donc prendre des initiatives concertées en ce qui concerne les différents modes de transport, afin de pouvoir effectuer ce contrôle d'équivalence. Si le niveau de protection global est équivalent, la Cour constitutionnelle en tiendra effectivement compte, selon M. Vanpraet. Mais cela n'en reste pas moins un exercice de mise en balance assez complexe.

M. Anciaux retient de la réponse du professeur Vanpraet que lorsqu'une autorité souhaite opérer un glissement dans les rapports de force entre les différents modes de transport, il n'y a aucune violation du principe de *standstill* tant que le niveau de protection global reste équivalent. Une autorité ne pourrait donc pas restreindre sa politique de mobilité sans porter atteinte à cette obligation. Cela soulève toutefois la question de l'utilité d'inscrire le droit à un service universel en matière de mobilité dans l'article 23 de la Constitution, si le citoyen individuel ne peut pas invoquer cet article en droit et si, conformément à l'obligation de *standstill*, les pouvoirs publics ne peuvent pas porter atteinte à ce droit. M. Anciaux soumet le cas suivant à M. Vanpraet. Un habitant d'un village à la campagne dont toutes les rues sont en chantier et où la ligne de bus locale a été mise à l'arrêt pourrait-il invoquer devant un juge la violation de l'article 23 de la Constitution pour faire valoir son droit à un service universel en matière de mobilité ?

Le professeur Vanpraet établit un parallèle avec la jurisprudence développée par la Cour constitutionnelle dans le cadre de plusieurs affaires de nuisances sonores autour de l'aéroport de Zaventem. Dans ces affaires, les requérants avaient soulevé la violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, qui garantit le droit à la protection d'un environnement sain. Selon la jurisprudence entre-temps établie de la Cour, l'article 23 ne confère toutefois au citoyen aucun droit subjectif dont il puisse obtenir le respect devant un juge. Le citoyen ne peut donc pas s'adresser à un juge et alléguer par exemple qu'un nouveau plan de dispersion porte atteinte à son droit à un environnement sain. Le principe de *standstill* doit donc être considéré comme un critère de contrôle de normes abstrait, dans le cadre duquel une nouvelle disposition légale est comparée à l'ancienne pour déterminer si le niveau de protection diminue

De heer Vanpraet heeft er in zijn uiteenzetting echter al op gewezen dat voor andere sociale grondrechten, zoals het recht op huisvesting, wel sneller een directe werking wordt aanvaard. De rechtspraak evolueert dus.

De heer Anciaux leidt hieruit af dat de burger in zijn voorbeeld geen individuele compensatie kan krijgen. Maar kan hij zich op grond van een in artikel 23 verankerd mobiliteitsrecht tot het Grondwettelijk Hof wenden om de wetskrachtige norm te bestrijden op grond waarvan de beslissing tot stopzetting van de busverbinding is genomen en de Vlaamse overheid ertoe te verplichten zich in te spannen voor het behoud van die verbinding ?

Professor Vanpraet antwoordt dat die burger in elk geval een belang heeft om de betrokken wetskrachtige norm aan te vechten. Bij de beoordeling ten gronde zal moeten worden nagegaan of het globaal evenwicht al dan niet verstoord is. Het is dus mogelijk dat de dienstverlening op bepaalde punten licht wordt afgebouwd, maar dat die vermindering op andere punten wordt gecompenseerd. De toetsing mag dus niet op individueel niveau gebeuren. Ook in het milieurecht wordt die benadering gehanteerd. Zo is er rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot zaken waarbij buren een vernietigingsberoep hadden ingesteld tegen bijkomende exploitaties die door een milieuvergunning waren toegestaan, omdat hun recht op *standstill* was geschonden. De Raad van State heeft die beroepen verworpen omdat de wetgeving *in globo* moet worden beschouwd en niet in haar individuele toepassing. Hoe die rechtspraak in de toekomst zal evolueren, blijft natuurlijk een open vraag.

Met betrekking tot het openbaar vervoer in Vlaanderen vestigt mevrouw De Ridder de aandacht op de beheersovereenkomst tussen de Vlaamse overheid en De Lijn, die in bepaalde criteria voor de dienstverlening voorziet, zoals de maximumafstand tot de dichtstbijzijnde halte (de zogenaamde « *last mile* » – 500 tot 750 meter). Er wordt nu gewerkt aan een nieuw mobiliteitsconcept waarbij men afstapt van het begrip basismobiliteit om naar het begrip basisbereikbaarheid te evolueren. De bestaande robuuste mobiliteitsvoorzieningen zullen dus anders worden ingevuld. Indien er een bushalte wordt afgeschaft, dan kan een burger die beslissing nu niet door een rechter doen terugdraaien. Maar indien er een mobiliteitsrecht in artikel 23 van de Grondwet wordt ingeschreven, dan zouden burgers die nieuwe regelgeving op grond van het *standstill*-beginsel kunnen aanvechten. De overheid zou dan moeten aantonen dat de nieuwe maatregelen de mobiliteit niet verminderen, maar anders invullen. Is dat een juiste interpretatie ?

globalement ou pas. M. Vanpraet a déjà souligné dans son exposé qu'un effet direct est plus rapidement admis pour d'autres droits sociaux fondamentaux, comme le droit au logement. La jurisprudence évolue donc.

M. Anciaux en déduit que le citoyen dont il est question dans son exemple ne peut bénéficier d'aucune compensation individuelle. Mais peut-il, sur la base d'un droit à la mobilité ancré dans l'article 23, saisir la Cour constitutionnelle pour contester la norme législative en vertu de laquelle a été prise la décision de mise à l'arrêt de la ligne de bus et pour obliger l'autorité flamande à tout faire pour maintenir cette ligne ?

Le professeur Vanpraet répond que ce citoyen a en tout cas un intérêt lui permettant d'attaquer la norme législative en question. Pour l'appréciation au fond, il faudra vérifier si l'équilibre global est perturbé ou non. Il est donc possible que certains aspects du service soient légèrement restreints mais qu'une compensation soit accordée en échange sur d'autres points. Le contrôle ne peut donc pas se faire au niveau individuel. Cette approche est également mise en oeuvre en droit de l'environnement. Il existe ainsi une jurisprudence du Conseil d'État concernant plusieurs dossiers de riverains ayant intenté un recours en annulation contre des exploitations supplémentaires qui avaient été autorisées en vertu d'un permis d'environnement, parce que leur droit au *standstill* avait été violé. Le Conseil d'État a rejeté ces recours au motif que la législation doit être examinée *in globo*, et non dans son application individuelle. Quant à savoir comment cette jurisprudence évoluera à l'avenir, la question reste naturellement ouverte.

En ce qui concerne les transports publics en Flandre, Mme De Ridder attire l'attention sur le contrat de gestion entre l'autorité flamande et De Lijn, qui prévoit certains critères en matière de prestation de service, comme la distance maximale jusqu'à l'arrêt le plus proche (le « *last mile* » – 500 à 750 mètres). L'on planche actuellement sur un nouveau concept de mobilité qui abandonne la notion de mobilité de base pour évoluer vers celle d'accessibilité de base. Les solides infrastructures de mobilité existantes seront donc concrétisées d'une autre manière. Si un arrêt de bus est supprimé, en l'état actuel des choses, un citoyen ne peut pas demander à un juge d'infléchir cette décision de suppression. Mais si un droit à la mobilité était inscrit dans l'article 23 de la Constitution, les citoyens pourraient contester cette nouvelle réglementation sur la base du principe de *standstill*. Il appartiendrait alors à l'autorité de démontrer que les nouvelles mesures ne restreignent pas la mobilité, mais la configurent autrement. Cette interprétation est-elle exacte ?

De heer Anciaux voegt daaraan toe dat de *standstill*-verplichting evenmin wordt geschonden wanneer de overheid kan aantonen dat haar maatregelen zijn ingegeven door redenen van algemeen belang.

Professor Vanpraet verklaart dat de *standstill*-verplichting in principe op die nieuwe regelgeving van toepassing is. De naleving van die verplichting is aan het volgende drieledige toetsingsschema gebonden.

1. Biedt de nieuwe norm een even gelijkwaardige bescherming als de oude norm ?

2. Indien het beschermingsniveau daalt, is die daling aanzienlijk ?

3. Als de daling aanzienlijk is, zijn er redenen van algemeen belang die die daling rechtvaardigen ?

Deze analyse is volgens mevrouw De Ridder van belang omdat ze aantoont dat de opname van een grondrecht inzake mobiliteit in artikel 23 de Grondwet wel degelijk juridische consequenties heeft.

De heer Anciaux werpt op dat een dergelijk grondrecht alleen voor de toekomst geldt. De huidige toestand zal in aanmerking worden genomen als minimumstandaard voor de toepassing van het *standstill*-beginsel.

In de ogen van de heer Van Rompuy toont de uiteenzetting van professor Vanpraet aan dat, wanneer een mobiliteitsrecht in artikel 23 van de Grondwet wordt verankerd, het achteraf veeleer het Grondwettelijk Hof en de rechterlijke macht zullen zijn die de draagwijdte van dat recht zullen bepalen, en niet zozeer de politiek.

Vervolgens gaat hij in op het verband dat professor Vanpraet in zijn antwoord op een vraag van de heer Anciaux heeft gelegd tussen de toepassing van het *standstill*-beginsel en de bevoegdheidsverdeling. Stel dat een burger naar de rechtbank stapt omdat zijn recht op een universele dienstverlening inzake mobiliteit is geschonden en de zaak via een prejudiciële vraag bij het Grondwettelijk Hof belandt. Het Hof zou dan kunnen oordelen dat het basisrecht inzake mobiliteit is aangetast door de specifieke wetskrachtige norm die aan de basis van die bestreden beslissing ligt. Aangezien de eventuele in artikel 23 bepaalde waarborg van het voormalde mobiliteitsrecht betrekking heeft op verscheidene vervoermethodes waarvoor verschillende bestuursniveaus bevoegd zijn, rijst de vraag of het Grondwettelijk Hof die verschillende bestuursniveaus – de Federale Staat en de deelstaten – kan verplichten overleg te plegen

M. Anciaux ajoute que l’obligation de *standstill* n’est pas non plus violée lorsque l’autorité publique peut démontrer que les mesures qu’elle a prises sont inspirées par des motifs d’intérêt général.

Le professeur Vanpraet souligne que l’obligation de *standstill* s’applique en principe à cette nouvelle réglementation. Le respect de cette obligation se contrôle à l’aide du triple questionnement suivant :

1. La nouvelle norme offre-t-elle un niveau de protection au moins équivalent à celui offert par l’ancienne norme ?

2. Si le niveau de protection diminue, cette baisse est-elle significative ?

3. Si la baisse est significative, est-elle justifiée par des motifs d’intérêt général ?

Cette analyse est importante, selon Mme De Ridder, car elle montre que l’insertion d’un droit fondamental en matière de mobilité dans l’article 23 de la Constitution a bel et bien des conséquences juridiques.

M. Anciaux fait remarquer qu’un tel droit fondamental est uniquement applicable pour l’avenir. La situation actuelle sera retenue comme norme minimale pour l’application du principe de *standstill*.

Aux yeux de M. Van Rompuy, l’exposé du professeur Vanpraet montre que si un droit à la mobilité était inscrit dans l’article 23 de la Constitution, la portée de ce droit serait ensuite surtout déterminée par la Cour constitutionnelle et le pouvoir judiciaire, et pas tant par le politique.

L’intervenant revient ensuite sur le lien que le professeur Vanpraet a établi, dans sa réponse à une question de M. Anciaux, entre l’application du principe de *standstill* et la répartition des compétences. Imaginons qu’un citoyen saisisse le tribunal parce que son droit à un service universel en matière de mobilité n’est pas respecté et que l’affaire soit soumise à la Cour constitutionnelle par la voie d’une question préjudicielle. La Cour pourrait estimer que la norme législative spécifique qui est à la base de la décision contestée porte atteinte au droit fondamental à la mobilité. Étant donné que la garantie du droit à la mobilité précité qui serait ancrée, le cas échéant, dans l’article 23 concernerait différents modes de transport relevant de la compétence de plusieurs niveaux de pouvoir, on peut se demander si la Cour constitutionnelle pourrait obliger ces différents niveaux de pouvoir, à savoir l’État fédéral et les entités

om die aantasting van het mobiliteitsrecht ongedaan te maken. Bijvoorbeeld, de Lijn beslist om de dienstverlening in een bepaalde regio terug te draaien omdat de trein en metro er reeds in een voldoende vervoeraanbod voorzien. Die beslissing wordt aangevochten en uiteindelijk uitgevochten voor het Grondwettelijk Hof die de wetskrachtige norm op grond waarvan die beslissing is genomen, uiteindelijk ongrondwettig verklaart. Kan het Hof ook aangeven dat deze aangelegenheid moet worden opgelost op een manier die het betrokken Vlaamse bevoegdhedsniveau overstijgt ? Kan het Hof de verschillende bestuursniveaus verplichten overleg te plegen om de aantasting van het mobiliteitsrecht terug te draaien of zal het steeds duidelijk zijn welk bevoegdhedsniveau verantwoordelijk is en zijn wetgeving ter zake zal moeten intrekken of aanpassen om die schending ongedaan te maken ? Het is evident dat er in de eerste hypothese een politiek probleem rijst.

Professor Vanpraet antwoordt, in een omgekeerde redenering, dat, wanneer de verschillende bestuursniveaus vooraf overleg plegen en hun vervoersplannen op elkaar afstemmen, de kans op een schending van het *standstill*-beginsel kleiner is omdat het Grondwettelijk Hof daarmee rekening zal houden.

De door de heer Van Rompuy geschatste casus komt erop neer dat het ene bestuursniveau de dienstverlening terugschroeft en erop rekent dat een ander bestuursniveau die daling zal compenseren. De heer Vanpraet verklaart in de eerste plaats dat het Grondwettelijk Hof geen verplichtingen zal opleggen aan andere bestuursniveaus dan het niveau dat de bestreden maatregel heeft genomen. Maar in een aantal aangelegenheden waar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet in een samenwerkingsverplichting voorziet, zoals in de telecomsector of inzake broekkasemissierechten, heeft het Hof toch geoordeeld dat de bevoegdheden op dat vlak slechts gezamenlijk in onderling overleg kunnen worden uitgeoefend. Het Hof legt met andere woorden een jurisprudentiële samenwerkingsverplichting op. Gelet op de verwevenheid van de bevoegdheden inzake mobiliteit valt niet uit te sluiten dat het Hof eenzelfde richting uitgaat. De heer Vanpraet kan dat niet met zekerheid voorspellen, maar het lijkt hem geen onrealistisch scenario.

De heer Van Rompuy wenst te weten of er geen essentieel verschil bestaat tussen de sectoren telecommunicatie en mobiliteit omdat het fenomeen van de verwevenheid van bevoegdheden zich bijna nooit kan voordoen in de telecomsector, maar wel vrij frequent in de mobiliteitssector.

fédérées, à se concerter afin de remédier à cette atteinte au droit à la mobilité. Imaginons par exemple que De Lijn décide de réduire son offre de services dans une région déterminée parce que le train et le métro y assurent déjà une offre de transport suffisante. Cette décision est contestée et le litige y afférent tranché devant la Cour constitutionnelle, qui déclare inconstitutionnelle la norme législative sur la base de laquelle la décision a été prise. La Cour peut-elle aussi imposer que cette affaire soit résolue d'une manière qui excède le niveau de compétence concerné ? La Cour peut-elle obliger les différents niveaux de pouvoir à se concerter pour annuler la violation du droit à la mobilité ou saura-t-on toujours clairement quel est le niveau de compétence qui est responsable et devra retirer ou adapter sa législation en vigueur en la matière afin de remédier à la violation constatée ? Il est évident qu'un problème politique se pose dans la première hypothèse.

Le professeur Vanpraet répond, en tenant un raisonnement inverse, que si les différents niveaux de pouvoir se concertent au préalable et coordonnent leurs plans de transport, le risque d'une violation du principe de *standstill* est moins élevé car la Cour constitutionnelle en tiendra compte.

Le cas esquissé par M. Van Rompuy correspond à une situation où un niveau de pouvoir réduirait le niveau de service et s'attendrait à voir cette réduction être compensée par un autre niveau de pouvoir. M. Vanpraet déclare tout d'abord que la Cour constitutionnelle n'imposera aucune obligation à d'autres niveaux de pouvoir que celui qui a pris la mesure contestée. Dans un certain nombre de matières dans lesquelles la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne prévoit pas d'obligation de coopération, par exemple dans le secteur des télécommunications ou en matière de droits d'émission de gaz à effet de serre, la Cour a néanmoins estimé que les compétences concernées ne pouvaient être exercées que conjointement, en concertation. En d'autres termes, la Cour impose une obligation jurisprudentielle de coopération. Vu l'enchevêtrement des compétences en matière de mobilité, il n'est pas à exclure que la Cour aille dans le même sens. M. Vanpraet ne peut pas prédire cette évolution avec certitude, mais elle ne lui semble pas un scénario irréaliste.

M. Van Rompuy aimeraient savoir s'il n'existe pas une différence fondamentale entre le secteur des télécommunications et celui de la mobilité car le phénomène de l'enchevêtrement des compétences ne se rencontre presque jamais dans le secteur des télécommunications alors qu'il est relativement fréquent dans celui de la mobilité.

Professor Vanpraet preciseert dat telecommunicatie een gemeenschapsmaterie is. De Europese Unie heeft maatregelen genomen om alle verkeer langs dezelfde kabel te laten verlopen. Op grond daarvan heeft Grondwettelijk Hof buiten de context van artikel 23 van de Grondwet geoordeeld dat de verschillende bestuursniveaus hun bevoegdheden niet alleen kunnen uitvoeren, maar moeten samenwerken. Indien er een recht op een universele dienstverlening inzake mobiliteit in artikel 23 van de Grondwet wordt opgenomen, zal het Grondwettelijk Hof die samenwerkingsverplichting niet opleggen. Maar, gelet op de grote substitueerbaarheid van de verschillende vervoermodi, acht de heer Vanpraet het niet uitgesloten dat het Hof op een bepaald ogenblik, in navolging van de precedenten in de telecomsector en inzake broekasemissierechten, toch een samenwerking oplegt.

Mevrouw Thibaut stelt zich vragen bij het vertrekpunt van de standstill. Als men beslist dit recht in de Grondwet toe te voegen, vertrekt men dan van reeds vastgelegde rechten? Spreker heeft overigens bevestigd dat een standstill niet mogelijk is, omdat het volgens de jurisprudentie mogelijk is om de toepassing van het recht op mobiliteit in te perken om budgettaire redenen. Heeft zo'n achteruitgang in het verleden al plaatsgevonden?

Wat betekent « basismobiliteit » ? Het lid legt uit dat er in haar dorp alleen openbaar vervoer is voor de scholen. Dat is één bus 's ochtends en één bus 's avonds. De gemeente is creatief geweest en heeft vervolgens « flexiTec » (bus op aanvraag), « locomobiles » en sociale taxi's ingevoerd. Is het mogelijk dat het recht op mobiliteit door die verschillende sectoren wordt verzekerd ?

Kan spreker bevestigen dat de Europese regels voorrang zullen krijgen op de grondwet van de verschillende landen ? Weet hij wat het recht op mobiliteit in de grondwetten van de verschillende lidstaten precies inhoudt ?

Professor Vanpraet verstrekt de volgende antwoorden.

1. *Standstill-verplichting*. Zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State hebben bevestigd dat budgettaire redenen als redenen van algemeen belang kunnen worden beschouwd die een daling van het beschermingsniveau kunnen rechtvaardigen. Bij de besprekking van het voorstel tot invoeging van het recht op gezinsbijslagen in artikel 23, derde lid, van de Grondwet (herziening van 6 januari 2014) heeft de heer Verherstraeten, staatssecretaris voor Staatshervorming, in de Senaatscommissie

Le professeur Vanpraet précise que les télécommunications constituent une matière communautaire. L'Union européenne a pris des mesures pour faire en sorte que toutes les communications passent par les mêmes câbles. La Cour constitutionnelle a estimé sur cette base, en dehors du cadre de l'article 23 de la Constitution, que les différents niveaux de pouvoir ne peuvent pas exercer leurs compétences individuellement mais doivent coopérer. Si un droit à un service universel en matière de mobilité est inséré dans l'article 23 de la Constitution, la Cour constitutionnelle n'imposera pas cette obligation de coopération. Compte tenu de la grande interchangeabilité des différents modes de transport, M. Vanpraet estime qu'il n'est toutefois pas exclu que la Cour impose quand même une coopération à un moment donné, à l'instar des précédents qui se sont produits dans le secteur des télécommunications et en matière de droits d'émissions de gaz à effet de serre.

Mme Thibaut s'interroge sur le point de départ du *standstill*. Si l'on décide d'inscrire ce droit dans la Constitution, part-on des droits déjà consacrés ? Par ailleurs, l'orateur a affirmé que le *standstill* n'était pas possible, que la jurisprudence permettait de réduire la portée du droit à la mobilité pour des raisons budgétaires. A-t-on déjà connu pareil recul ?

Que faut-il entendre par « mobilité de base » ? La membre explique que, dans son village, il n'y a de transports en commun que pour les écoles, soit un bus le matin et un bus le soir. La commune a donc été créative en organisant des « flexiTec » (bus à la demande), des locomobiles et des taxis sociaux. Pourrait-on envisager que le droit à la mobilité passe par ces différents secteurs ?

L'orateur confirme-t-il que les règles européennes seront plus importantes que les constitutions des différents pays ? A-t-il connaissance de ce que recouvre le droit à la mobilité dans les constitutions des différents États membres ?

Le professeur Vanpraet apporte les réponses suivantes.

1. *Obligation de standstill*. Tant la Cour constitutionnelle que le Conseil d'État ont confirmé que des motifs budgétaires peuvent être considérés comme des motifs d'intérêt général susceptibles de justifier une réduction du niveau de protection. Dans le cadre de la discussion de la proposition visant à insérer le droit à des allocations familiales dans l'article 23, alinéa 3, de la Constitution (révision du 6 janvier 2014), M. Verherstraeten, secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles, a confirmé

voor de Institutionele Aangelegenheden bevestigd dat het Grondwettelijk Hof « bijvoorbeeld budgettaire redenen als redenen van algemeen belang heeft aanvaard. » (commissieverslag Moureaux-Claes, stuk Senaat, nr. 5-2232/5, blz. 124). Dat is een eerder vaag kader. Uiteindelijk zal het aan de rechter toekomen om te oordelen of een daling om budgettaire redenen al dan niet proportioneel is en redelijk verantwoord. Het Grondwettelijk Hof houdt zich relatief ver van die beoordeling. De opportunitestoets wordt overgelaten aan de wetgever. Het Hof zal enkel nagaan of de gewraakte norm niet eerder kennelijk onredelijk is, zodat niet de kleinste aantasting of inbreuk wordt gesanctioneerd.

2. Recht op basismobiliteit. Wanneer een decreet dat in een beperkte busverbinding naar alle afgelegen gebieden voorziet, wordt gewijzigd teneinde dat aanbod aanzienlijk in te krimpen, komt het *standstill*-beginsel potentieel in het geding. Dat betekent niet dat een in artikel 23 bepaald recht op basismobiliteit de burger een subjectief recht verleent waarmee hij om het even waar een voldoende aanbod aan openbaar vervoer kan afdwingen.

3. EU-recht en Grondwet. Er bestaan tal van theorieën over de verhouding en de hiërarchie tussen het EU-recht en de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof gaat daar pragmatisch mee om en interpreteert de bepalingen van de Belgische Grondwet doorgaans in het licht van het EU-recht. Het Hof zal een grondwetsbepaling namelijk zo interpreteren dat er geen strijdigheid is met het supranationaal EU-recht teneinde een botsing tussen het Europees recht en de nationale constitutionele rechtsorde te vermijden. Op grond van de huidige rechtspraak van het Grondwettelijk Hof verwacht de heer Vanpraet niet dat, wanneer de Europese Unie de lidstaten een bepaalde liberalisering zou opleggen, het Hof dat strijdig zou achten met artikel 23 van de Grondwet. Maar dat is geen zekerheid. Rechtspraak is een evolutief gegeven.

4. De heer Vanpraet heeft niet onderzocht in welke mate het recht op mobiliteit in andere grondwetten gewaarborgd is.

Mevrouw Taelman merkt op dat professor Vanpraet het in zijn uiteenzetting ook over de minimale dienstverlening heeft gehad. Stel dat artikel 23 een recht op basismobiliteit waarborgt en een deel van het openbaar vervoer volledig uitvalt, zonder dat in een minimale dienstverlening is voorzien. Kan de bevoegde overheid daarop worden aangesproken omdat zij verzuimd heeft

en commission des Affaires institutionnelles du Sénat que, selon la Cour constitutionnelle, « les motifs budgétaires, par exemple, peuvent être invoqués comme motifs d'intérêt général » (rapport de la commission Moureaux-Claes, doc. Sénat, n° 5-2232/5, p. 124). Il s'agit d'un cadre plutôt vague. Il appartiendra en définitive au juge d'apprécier si une réduction dictée par des motifs budgétaires est ou non proportionnelle et raisonnablement justifiée. La Cour constitutionnelle n'intervient guère dans cette appréciation. Le contrôle d'opportunité est laissé au législateur. La Cour vérifiera uniquement si la norme incriminée n'est pas plutôt manifestement déraisonnable afin d'éviter que la moindre infraction soit sanctionnée.

2. Droit à une mobilité de base. Lorsqu'un décret qui prévoit une desserte de bus limitée de toutes les zones isolées fait l'objet d'une modification visant à réduire significativement l'offre, le principe de *standstill* risque d'être compromis. Cela ne signifie pas qu'un droit à une mobilité de base inscrit à l'article 23 accorderait au citoyen un droit subjectif lui permettant d'exiger partout une offre de transport public suffisante.

3. Droit de l'UE et Constitution. Il existe de nombreuses théories sur les rapports et la hiérarchie entre le droit de l'UE et la Constitution. La Cour constitutionnelle adopte à cet égard une approche pragmatique et interprète généralement les dispositions de la Constitution belge à la lumière du droit de l'UE. La Cour interprétera en effet une disposition constitutionnelle d'une manière non contraire au droit supranational de l'UE afin d'éviter un conflit entre le droit européen et l'ordre juridique constitutionnel national. Si l'Union européenne devait imposer une certaine libéralisation aux États membres, M. Vanpraet ne s'attend pas, sur la base de la jurisprudence actuelle de la Cour constitutionnelle, à ce que celle-ci juge cela contraire à l'article 23 de la Constitution. Mais ce n'est pas une certitude. La jurisprudence est une donnée évolutive.

4. M. Vanpraet n'a pas examiné dans quelle mesure le droit à la mobilité est garanti dans d'autres constitutions.

Mme Taelman fait remarquer que le professeur Vanpraet a également évoqué dans son exposé la question du service minimum. Supposons qu'un droit à une mobilité de base soit garanti à l'article 23 et qu'une partie du transport public soit entièrement supprimée sans qu'un service minimum soit prévu. L'autorité compétente peut-elle être amenée à rendre des comptes

de nodige maatregelen te nemen om artikel 23 zijn volle uitwerking te garanderen ?

Professor Vanpraet verklaart dat het antwoord afhangt van de concrete draagwijde die deze commissie en bij uitbreiding de constituant aan de nieuwe bepaling wensen te geven. Indien de constituant de nieuwe waarborg eerder als een subjectief recht inkleurt, kan dat de afdwingbaarheid meebrengen. Indien zij de waarborg echter eerder als een *standstill*-verplichting beschouwt, dan is het antwoord op de vraag van mevrouw Taelman negatief. Het *standstill*-beginsel vergelijkt twee beschermingsniveaus inzake mobiliteit. Zolang er geen verplichting is om een minimale dienstverlening in te voeren, kan er ook geen afbreuk worden gedaan aan het *standstill*-beginsel. Maar eens in een minimale dienstverlening is voorzien die achteraf wordt teruggeschroefd, zal moeten worden nagegaan of die vermindering van de dienstverlening aanzienlijk is en ingegeven door redenen van algemeen belang. Het cliquetsysteem treedt pas in werking wanneer er een eerste wetgevend optreden is geweest.

Mevrouw Taelman kan erin komen dat een burger die niet langer een basisdienstverlening inzake mobiliteit geniet bij gebrek aan een verplichte minimale dienstverlening, zijn recht op mobiliteit niet in rechte kan afdwingen. Maar heeft het verschil in schaalgrootte tussen de situatie waarin een hele component van het vervoerssysteem uitvalt en die waarbij in een landelijke gemeente slechts twee bussen per dag langskomen, geen impact op de appreciatie van de draagwijdte van het mobiliteitsrecht ? Moet de gelijkwaardigheidstoets die uit het *standstill*-beginsel voortvloeit, in de beide gevallen op dezelfde wijze worden uitgevoerd ?

Professor Vanpraet antwoordt dat een subjectief recht wellicht niet uit de Grondwet zelf zal kunnen worden afgeleid. De vraag of in een minimale dienstverlening moet worden voorzien, is een opportunitetskwestie die door de wetgever moet worden beslecht. Maar eens de wetgever die beslissing heeft genomen, geldt het cliquetsysteem van het *standstill*-beginsel. Wanneer de wetgever de dienstverlening vermindert of afschaft, zal de gelijkwaardigheidstoets moeten worden uitgevoerd.

De heer Anciaux gaat ervan uit dat, zolang de minimale dienstverlening niet wettelijk is opgelegd, de overheid niet aansprakelijk kan worden gesteld indien bijvoorbeeld de elektriciteit in het land uitvalt. In een dergelijk geval zou niemand zich op een eventueel in artikel 23 gewaarborgd recht op energie kunnen beroepen om bijvoorbeeld schadevergoeding te eisen. Het gaat

parce qu'elle a omis de prendre les mesures nécessaires pour garantir le plein effet de l'article 23 ?

Le professeur Vanpraet déclare que la réponse dépend de la portée concrète que cette commission et, par extension, le constituant souhaitent donner à la nouvelle disposition. Si le constituant tend plutôt à considérer la nouvelle garantie comme un droit subjectif, il peut en résulter une exigibilité. En revanche, si le constituant considère plutôt la garantie comme une obligation de *standstill*, la réponse à la question de Mme Taelman est négative. Le principe de *standstill* implique une comparaison entre deux niveaux de protection en matière de mobilité. Tant qu'il n'y a pas d'obligation d'instaurer un service minimum, il ne peut pas non plus y avoir d'atteinte au principe de *standstill*. Mais dès l'instant où est prévu un service minimum qui est ensuite revu à la baisse, il faudra vérifier si cette diminution du service est significative et si elle est dictée par des motifs d'intérêt général. Le système de cliquet ne s'enclenche qu'après une première intervention législative.

Mme Taelman peut concevoir qu'un citoyen qui ne bénéficie plus d'un service de base en matière de mobilité, faute d'un service minimum obligatoire, ne puisse obtenir en justice le bénéfice de son droit à la mobilité. Mais la différence d'échelle entre, d'une part, la situation dans laquelle toute une composante du système de transport est supprimée et, d'autre part, la situation d'une commune rurale qui n'est desservie que par deux bus par jour, n'a-t-elle pas une influence sur l'appréciation de la portée du droit à la mobilité ? Le contrôle d'équivalence qui découle du principe de *standstill* doit-il être effectué de la même manière dans les deux cas ?

Le professeur Vanpraet répond qu'on ne pourra sans doute pas inférer un droit subjectif de la Constitution elle-même. La question de savoir s'il faut prévoir un service minimum est une question d'opportunité à trancher par le législateur. Mais une fois que le législateur a pris cette décision, le système de cliquet du principe de *standstill* s'applique. Lorsque le législateur réduit ou supprime le service, il faudra procéder au contrôle d'équivalence.

M. Anciaux part du principe qu'aussi longtemps que le service minimum n'est pas imposé par la loi, l'autorité publique ne peut pas être déclarée responsable en cas de panne d'électricité dans le pays, par exemple. En pareil cas, personne ne pourrait invoquer un éventuel droit à l'énergie garanti par l'article 23 pour réclamer, par exemple, un dédommagement. Il s'agit en effet d'un

immers om overmacht, wellicht net zoals een algemene staking bij de overheid.

Professor Vanpraet vestigt er de aandacht op dat het *standstill*-beginsel een vergelijking tussen twee rechtsnormen inhoudt en niet tussen feitelijke situaties. Het beginsel speelt alleen een rol bij een wetswijziging. Een electriciteitsuitval zal op dat vlak dus geen impact hebben.

Mevrouw Taelman leidt hieruit af dat de afwezigheid van een regel, bijvoorbeeld inzake minimale dienstverlening, waardoor de dienstverlening inzake mobiliteit gedeeltelijk uitvalt, geen rol speelt voor de toepassing van de *standstill*-verplichting.

Professor Vanpraet antwoordt bevestigend. Op het argument van mevrouw Taelman dat het Grondwettelijk Hof soms wel rechtsgevolgen verbindt aan het in het gebreke blijven van de overheid, replieert hij dat dit enkel zou kunnen indien er een subjectief recht uit artikel 23 zou kunnen worden afgeleid, wat in de huidige stand van de rechtspraak niet het geval is. Het Grondwettelijk Hof zou dan kunnen oordelen dat de wetgever in gebreke blijft dat subjectief recht te valideren. Maar zolang dat subjectief recht er niet is, geldt een loutere *standstill*-verplichting. Dat betekent dat twee normen met elkaar moeten worden vergeleken. Bij ontstentenis van een norm kan die vergelijking uiteraard niet worden gemaakt.

De heer Van Rompuy merkt op dat er een groot verschil bestaat tussen de hypothese waarin een subjectief recht aan artikel 23 kan worden ontleend, en de huidige toepassing van het *standstill*-beginsel. Professor Vanpraet heeft aangegeven dat de rechtspraak in sommige gevallen toch een subjectief recht uit artikel 23 heeft afgeleid. Maar de publieke opinie zal er bij de incorporatie van een grondrecht in de Grondwet veeleer van uitgaan dat de burger hieruit een individueel subjectief recht kan putten dan dat op de overheid een *standstill*-verplichting rust. Er zou dus op termijn een maatschappelijke consensus kunnen groeien dat artikel 23 van de Grondwet wel degelijk een subjectief recht verleent dat voor de rechter kan worden afgedwongen, zowel tegen regelgeving, zoals in de hypothese van mevrouw Thibaut, als in geval van stilzitten van de overheid, zoals in de hypothese van mevrouw Taelman. Kan de constituant die mogelijkheid uitsluiten ? Kan het Grondwettelijk Hof op termijn beslissen dat er in bepaalde gevallen toch een subjectief recht kan worden geput uit een grondwetsartikel dat aanvankelijk alleen een *standstill*-verplichting inhield ?

cas de force majeure, comme dans l'hypothèse d'une grève générale des services publics.

Le professeur Vanpraet attire l'attention sur le fait que le principe de *standstill* implique une comparaison entre deux normes de droit, et non entre deux situations de fait. Ce principe ne joue un rôle qu'en cas de modification législative. Une panne d'électricité n'aura donc aucune répercussion sur ce plan.

Mme Taelman en déduit que l'absence d'une règle – par exemple en matière de service minimum – entraînant la disparition partielle du service de mobilité ne joue aucun rôle en ce qui concerne l'application de l'obligation de *standstill*.

Le professeur Vanpraet le confirme. À l'argument de Mme Taelman selon lequel la Cour constitutionnelle attache parfois des effets juridiques à la défaillance de l'autorité publique, il rétorque qu'il faudrait pour cela qu'un droit subjectif puisse être inféré de l'article 23, ce qui, en l'état actuel de la jurisprudence, n'est pas le cas. La Cour constitutionnelle pourrait alors estimer que le législateur reste en défaut de valider ce droit subjectif. Mais tant que ce droit subjectif n'existe pas, on applique une simple obligation de *standstill*, ce qui signifie qu'il faut comparer deux normes. Si une norme fait défaut, on ne peut évidemment pas procéder à cette comparaison.

M. Van Rompuy note qu'il existe une grande différence entre l'hypothèse dans laquelle un droit subjectif peut être inféré de l'article 23 et l'application actuelle du principe de *standstill*. Le professeur Vanpraet a indiqué que dans certains cas, la jurisprudence a quand même inféré un droit subjectif de l'article 23. Mais si l'on insère un droit fondamental dans la Constitution, l'opinion publique aura davantage tendance à considérer que le citoyen peut en tirer un droit subjectif, qu'à y voir une obligation de *standstill* incombant à l'autorité publique. On pourrait donc en arriver à terme à un consensus social sur le fait que l'article 23 de la Constitution confère bel et bien un droit subjectif exigible en justice, tant dans le cadre de la contestation d'une réglementation, comme dans l'hypothèse de Mme Thibaut, qu'en cas d'immobilisme de l'autorité publique, comme dans l'hypothèse de Mme Taelman. Le constituant peut-il exclure cette possibilité ? La Cour constitutionnelle peut-elle décider à terme que, dans certains cas, un droit subjectif puisse quand même être inféré d'un article de la Constitution qui n'impliquait au départ qu'une obligation de *standstill* ?

De heer Anciaux vraagt zich af of het antwoord op die vraag niet afhangt van wat de grondwetgever beslist. Indien die zou beslissen dat alle in de Grondwet vervatte grondrechten rechtstreeks afdwingbaar zijn, lijkt hem dat een formidabele inhoudelijke herziening van de Grondwet.

Professor Vanpraet preciseert in de eerste plaats dat de gevallen waarin de rechtkanten een subjectief recht uit artikel 23 van de Grondwet hebben afgeleid, voornameklik betrekking hebben op OCMW-gerelateerde materies (zie onder meer de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie). Het gaat bijvoorbeeld om huurgeschillen waarbij de verhuurder de uithuiszetting van de huurder vraagt omdat die zijn huur niet betaalt. Die procedure verloopt soms via het OCMW. Sommige rechters zijn van oordeel dat het in artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet gewaarborgde recht op een behoorlijke huisvesting tot gevolg heeft dat de huurder tijdens bepaalde periodes (bijvoorbeeld in de winter) niet uit het huis mag worden gezet. Voor andere rechten die in artikel 23 vervat liggen, doet de rechtspraak dat minder of niet. Zij is bijvoorbeeld zeer terughoudend om uit artikel 23, derde lid, 4°, betreffende de bescherming van een gezond leefmilieu een subjectief recht af te leiden (zie recent doctoraat). Het hangt dus af van grondwetsbepaling tot grondwetsbepaling.

Ten tweede is het correct te stellen dat de constituant zelf een richting kan aangeven met betrekking tot de vraag of een bepaald grondrecht al dan niet rechtstreeks afdwingbaar is. Het Grondwettelijk Hof zal daar wellicht ook rekening mee houden. Maar de ervaring leert dat de interpretatie van een grondwetsartikel met het vorderen van de tijd loskomt van de draagwijdte die de constituant eraan heeft gegeven bij de goedkeuring van de herziening. Het Grondwettelijk Hof zal inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en zelf een invulling geven aan een grondrecht. Dat fenomeen doet zich ook voor bij de interpretatie van de bevoegdheidsverdelende regels. In het begin houdt de rechtspraak zich strikt aan de klare en duidelijke tekst van de constituant, maar na verloop van tijd begint dat te knellen. De maatschappelijke context wijzigt en uiteindelijk zal het Grondwettelijk Hof zelf de pen voeren om de draagwijdte van een grondwetsbepaling vast te stellen. De heer Vanpraet kan niet uitsluiten dat het Grondwettelijk Hof nooit een subjectief recht zal afleiden uit een nieuw recht op basismobiliteit in artikel 23 van de Grondwet; hij kan evenmin bevestigen dat het Hof dat wel zal doen. De toekomst zal dat in voorkomend geval uitwijzen.

De heer Van Rompuy wenst te weten welke overheid het probleem zal moeten oplossen wanneer een

M. Anciaux se demande si la réponse à cette question ne dépend pas de ce que le constituant décide. Si celui-ci décidait que le respect de tous les droits fondamentaux contenus dans la Constitution est directement exigible, il s'agirait, pour M. Anciaux, d'une fameuse révision de la Constitution sur le fond.

Le professeur Vanpraet précise premièrement que les cas dans lesquels les tribunaux ont inféré un droit subjectif de l'article 23 de la Constitution portent essentiellement sur des matières en lien avec les CPAS (voir, entre autres, la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale). Il est question, par exemple, de litiges locatifs dans le cadre desquels le bailleur demande l'expulsion du locataire pour non-paiement du loyer. Cette procédure passe parfois par le CPAS. Certains juges estiment que le droit à un logement décent garanti par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution a pour conséquence que le locataire ne peut pas être expulsé de son logement pendant certaines périodes (en hiver, par exemple). Pour d'autres droits consacrés par l'article 23, la jurisprudence est plus frileuse. Elle est, par exemple, très réticente à l'idée d'inférer un droit subjectif de l'article 23, alinéa 3, 4°, relatif à la protection d'un environnement sain (voir doctorat récent). Tout dépend donc de la disposition constitutionnelle dont il est question.

Deuxièmement, il est correct d'affirmer que le constituant peut lui-même donner une orientation quant à la question de savoir si un droit fondamental donné est ou non directement exigible. La Cour constitutionnelle devra peut-être aussi tenir compte de cet élément, même si l'expérience montre que l'interprétation d'un article de la Constitution s'écarte, avec le temps, de la portée que le constituant lui a donnée lorsqu'il a approuvé la révision. La Cour constitutionnelle réagira aux évolutions sociétales et donnera elle-même une interprétation à un droit fondamental. Ce phénomène se produit aussi lorsqu'il s'agit d'interpréter les règles répartitrices de compétences. Au début, la jurisprudence s'en tient strictement au texte clairement défini par le constituant, mais les choses se compliquent parfois avec le temps. Le contexte social évolue et la Cour constitutionnelle finit par fixer elle-même la portée d'une disposition constitutionnelle. M. Vanpraet ne peut pas exclure que la Cour constitutionnelle n'inférera jamais un droit subjectif d'un nouveau droit à la mobilité de base inscrit à l'article 23 de la Constitution, pas plus qu'il ne peut certifier qu'elle le fera. Le cas échéant, l'avenir nous dira ce qu'il en sera.

M. Van Rompuy aimerait savoir quelle autorité publique devra résoudre le problème dans l'hypothèse où

rechtsbank uiteindelijk toch een in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgd recht rechtstreeks afdwingbaar acht. Zo is het in het voorbeeld van mevrouw Thibaut volgens de heer Van Rompuy helemaal niet duidelijk of de spoorwegen een trein moeten inleggen dan wel of de busmaatschappij in een verbinding moet voorzien. Wie bepaalt welke overheid of instantie moet optreden ?

Professor Vanpraet replicaert dat dit vooralsnog een open vraag is. Het Grondwettelijk Hof of een ander rechtscollege zou hoogstens kunnen aangeven dat verschillende overheden of instanties moeten samenwerken. Gelet op de substitueerbaarheid van de diverse vervoermethodes lijkt het hem echter niet zo evident om één enkele overheid hiervoor aansprakelijk te stellen.

De heer Anciaux verwondert zich erover dat rechters in weliswaar zeldzame gevallen een grondwetsbepaling individueel afdwingbaar verklaren. Hij kan erin komen dat vrederechters die stap zetten, maar het Grondwettelijk Hof zal zich toch nooit uitspreken over de vraag of er een subjectief recht voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.

Professor Vanpraet beklemtoont dat het Grondwettelijk Hof en de Raad van State steeds geadieerd worden in het kader van het objectief contentieux. Elkeen die een belang aantoot, kan in dat contentieux een abstracte normencontrole vragen. De zaak die aan deze rechtscolleges wordt voorgelegd, handelt dus niet over de afdwingbaarheid van een subjectief recht. De vraag of uit een grondwetsartikel een subjectief recht kan worden afgeleid dat rechtstreeks voor de hoven en rechtsbanken kan worden afgedwongen, rijst er dus niet. Deze kwestie zal overeenkomstig artikel 144 van de Grondwet worden beslecht door de hoven en rechtsbanken. Elkeen die meent een subjectief recht te hebben, kan een zaak aanspannen voor de hoven en rechtsbanken om dat recht af te dwingen. De eerste vraag die dan rijst, is of dat subjectief recht uit een grondwetsartikel kan worden afgeleid en kan worden afgedwongen voor de hoven en rechtsbanken. Het antwoord op die vraag is doorgaans negatief, maar in bepaalde gevallen heeft de rechtspraak die afdwingbaarheid wel aanvaard, meer bepaald in het sociale contentieux.

Mme Thibaut demande si le droit à la mobilité pourrait être élargi pour le droit à la culture ou aux loisirs, par exemple.

Dat is pas een moeilijke, aldus professor Vanpraet. Hij is van oordeel dat, wanneer de constituant het recht op

un tribunal estimerait finalement directement exigible un droit garanti par l'article 23 de la Constitution. Dans l'exemple évoqué par Mme Thibaut, on ne perçoit pas du tout clairement, selon M. Van Rompuy, si ce sont les chemins de fer ou la société de bus qui doivent prévoir une liaison. Qui détermine l'autorité ou l'instance qui doit intervenir ?

Le professeur Vanpraet répond que cette question n'a pas encore été tranchée. La Cour constitutionnelle ou une autre juridiction pourrait tout au plus indiquer que plusieurs autorités publiques ou instances doivent collaborer. Vu l'interchangeabilité des divers modes de transport, l'intervenant estime toutefois qu'il n'est pas évident de confier cette responsabilité à une seule autorité publique.

M. Anciaux s'étonne que dans certains cas, certes rares, des juges déclarent une disposition constitutionnelle individuellement exigible. Il peut admettre que des juges de paix franchissent ce pas, mais la Cour constitutionnelle ne pourra quand même jamais se prononcer sur la question de savoir si un droit subjectif peut être inféré de l'article 23 de la Constitution.

Le professeur Vanpraet souligne que la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État sont toujours saisis dans le cadre du contentieux objectif. Quiconque justifie d'un intérêt peut demander un contrôle de normes abstrait dans le cadre de ce contentieux. La cause qui est soumise à ces juridictions ne traite donc pas de l'exigibilité d'un droit subjectif. La question de savoir si l'on peut inférer d'un article de la Constitution un droit subjectif dont le bénéfice peut être réclamé directement devant les cours et tribunaux ne se pose donc pas. Cette question sera tranchée par les cours et tribunaux conformément à l'article 144 de la Constitution. Quiconque estime avoir un droit subjectif peut intenter une action devant les cours et tribunaux pour obtenir l'exercice de ce droit. La première question qui se pose dans ce cas est celle de savoir si le droit subjectif en question peut être inféré d'un article de la Constitution et si le bénéfice de ce droit peut être réclamé devant les cours et tribunaux. Si la réponse à cette question est généralement négative, la jurisprudence a néanmoins accepté cette exigibilité dans certains cas, plus spécialement dans le contentieux social.

Mme Thibaut demande si le droit à la mobilité pourrait être élargi pour le droit à la culture ou aux loisirs, par exemple.

Pour M. Vanpraet, cette question n'est pas simple. Il estime que lorsque le constituant souhaite régler le droit

mobiliteit in de Grondwet wenst te regelen, zij daar een bepaalde finaliteit mee voor ogen heeft. Het zal zijn inziens niet de bedoeling zijn dat, wanneer een busverbinding wordt ingelegd, de gebruikers de bus alleen mogen nemen om naar het werk te gaan en niet om een culturele manifestatie bij te wonen. De dienstverlening zal dus wellicht niet gekoppeld zijn aan de finaliteit. De eventuele inschrijving van het recht op universele dienstverlening inzake mobiliteit in de Grondwet zal weliswaar een bepaald oogmerk dienen, maar de realisatie van die doelstelling valt in de praktijk niet te controleren omdat, zoals in het busvoorbeeld, het ondoenbaar is de redenen voor de verplaatsing en de keuze van de bestemming te regelen en te controleren.

De heer Van Rompuy legt de volgende hypothese voor. De inwoner van een afgelegen dorp in de Ardennen wordt mindervalide en kan zich niet meer verplaatsen omdat er in zijn dorp – vrijwel – geen openbaar vervoer is. Hij stapt naar de rechter omdat zijn subjectief recht op een universele dienstverlening inzake mobiliteit is aangetast. Wat is zijn kans op succes ? *Nihil* ? Of is er een kans op slagen omdat het om een sociaal contentieux gaat ?

Professor Vanpraet acht de kans op slagen in eerste instantie onbestaande. Maar hij weet natuurlijk niet wat de rechtspraak op termijn in petto heeft. Op dit ogenblik zal de vraag van de heer Van Rompuy, bijvoorbeeld in Vlaanderen, bekeken worden in het licht van het decreet dat de subsidiëring regelt van het vervoer van personen met een beperking. Indien aan het door dat decreet gewaarborgde beschermingsniveau zou worden geraakt en de subsidiëring zou worden afgebouwd, zal moeten worden nagegaan of er geen afbreuk wordt gedaan aan de *standstill*-verplichting. Met andere woorden, gaat het om een « aanzienlijke » daling van het beschermingsniveau en kan die gerechtvaardigd worden door redenen van algemeen belang ? Over de verre toekomst kan de heer Vanpraet zich niet uitspreken.

De heer Anciaux wenst te weten of de verklaring van deze commissie en bij uitbreiding van de grondwetgever dat een eventueel nieuw recht inzake mobiliteit in artikel 23 geen subjectief recht schept, bepalend is voor de interpretatie van dit artikel door het Grondwettelijk Hof.

Professor Vanpraet verwijst naar de parlementaire voorbereiding van artikel 23 dat in 1993 in de Grondwet werd ingevoegd. De constituant heeft toen explicet bepaald dat dit artikel geen rechtstreekse werking had en geen subjectief recht schiep. Twintig jaar later stellen

à la mobilité dans la Constitution, il vise une finalité donnée. Selon lui, lorsqu'on met une ligne de bus en service, le but n'est pas de faire en sorte que les usagers ne puissent prendre le bus que pour se rendre au travail, et non pour aller assister à une manifestation culturelle. Le service ne sera donc peut-être pas couplé à la finalité. L'éventuelle inscription dans la Constitution du droit à un service universel en matière de mobilité servira certes une finalité déterminée, mais la réalisation de cette finalité n'est pas contrôlable dans la pratique étant donné que, pour reprendre l'exemple du bus, il est infaisable de régler et de contrôler les raisons du déplacement et du choix de la destination.

M. Van Rompuy expose l'hypothèse suivante. Un habitant d'un village isolé en Ardenne, devenu moins valide, ne peut plus se déplacer parce que les transports publics sont inexistant – ou presque – dans son village. Il saisit la justice pour atteinte à son droit subjectif à un service universel en matière de mobilité. Combien de chances a-t-il d'obtenir gain de cause ? Aucune ? Ou sa demande a-t-elle des chances d'aboutir parce qu'il s'agit d'un contentieux social ?

Le professeur Vanpraet estime que, de prime abord, cette personne n'a aucune chance d'obtenir gain de cause, mais il ne peut naturellement pas préjuger de ce que la jurisprudence nous réservera à terme. En l'état actuel des choses, la question soulevé par M. Van Rompuy sera examinée, en Flandre en tout cas, à la lumière du décret réglant le subventionnement du transport de personnes souffrant d'un handicap. En cas de modification du niveau de protection garanti par ce décret et de réduction du subventionnement, il faudra vérifier s'il n'y a pas d'atteinte à l'obligation de *standstill*. En d'autres termes, il faudra voir s'il est question d'une réduction « significative » du niveau de protection et si cette réduction peut être justifiée par des motifs d'intérêt général. Mais M. Vanpraet ne peut pas se prononcer sur le long terme.

M. Anciaux aimeraient savoir si la déclaration de cette commission et, par extension, du constituant selon laquelle un nouveau droit éventuel en matière de mobilité à l'article 23 ne crée aucun droit subjectif, est déterminante pour l'interprétation de cet article par la Cour constitutionnelle.

Le professeur Vanpraet renvoie aux travaux parlementaires relatifs à l'insertion de l'article 23 dans la Constitution en 1993. Le constituant avait alors précisé explicitement que l'article en question n'avait pas d'effet direct et ne créait aucun droit subjectif. Vingt ans plus

we vast dat die interpretatie in de meeste domeinen nog steeds gevuld wordt, maar dat in bepaalde domeinen er links en rechts afbreuk aan wordt gedaan. De verklaring van de constituant is dus een belangrijke factor voor de interpretatie van artikel 23, maar sluitend zal ze nooit zijn, tenzij die interpretatie in het dispositief van het artikel wordt opgenomen. De heer Vanpraet is echter geen voorstander van een dergelijke demarche omdat dat een vervuiling van de Grondwet vormt.

*
* * *

Mevrouw Thibaut wil graag weten of de jurisprudentie de stelling bevestigt als zou de verminderde bescherming van een grondrecht om budgettaire redenen het principe van de *standstill* niet schenden. Dergelijke redenen kunnen immers beschouwd worden als redenen van algemeen belang, die de vermindering rechtvaardigen.

Mevrouw Remiche verduidelijkt dat het idee dat de *standstill*, dat elke duidelijke achteruitgang van de grondrechten in principe verbiedt, geen absoluut principe is maar veeleer relatief. Een significante vermindering van de bescherming van de fundamentele rechten kan slechts gerechtvaardigd zijn wanneer aan drie voorwaarden is voldaan :

1. de vermindering vereist een wetgevende maatregel ;
2. zij moet het algemeen belang dienen. In dat verband bevestigt mevrouw Remiche dat budgettaire redenen een reden van algemeen belang kunnen vormen, maar dat zij niet volstaan aangezien de reden ook aan de derde voorwaarde moet beantwoorden ;
3. de vermindering moet proportioneel zijn ten opzichte van het nastreefde doel van algemeen belang. Het proportionaliteitscriterium houdt in dat de wetgever moet aantonen dat er geen andere manier is – die de grondrechten minder zou aantasten – waardoor het beoogde resultaat kan worden bereikt.

tard, on constate que, si cette interprétation a toujours cours dans la plupart des domaines, il arrive parfois qu'on s'en écarte dans certains domaines. La déclaration du constituant joue donc un rôle important dans le cadre de l'interprétation de l'article 23, mais elle ne sera jamais décisive, sauf à inscrire cette interprétation dans le dispositif de l'article. M. Vanpraet ne se dit toutefois pas favorable à pareille démarche, qui, selon lui, « poluerait » la Constitution.

*
* * *

Mme Thibaut demande à Mme Remiche si la jurisprudence a consacré la thèse selon laquelle l'amoindrissement de la protection d'un droit fondamental pour des raisons budgétaires ne constitue pas une violation du principe de *standstill* lorsque ces raisons peuvent être qualifiées de raisons d'intérêt général justifiant un tel amoindrissement.

Mme Remiche précise que l'obligation de *standstill* selon laquelle une régression significative des droits fondamentaux est, en principe, interdite, n'est pas un principe absolu, mais relatif. Une diminution significative de la protection des droits fondamentaux ne peut se justifier que si trois conditions sont rencontrées :

1. la diminution nécessite une mesure législative ;
2. celle-ci doit poursuivre un but d'intérêt général. À cet égard, Mme Remiche confirme que des raisons budgétaires peuvent constituer un motif d'intérêt général, mais ne suffisent pas en tant que telles, parce que ce motif doit répondre à la troisième condition ;
3. la régression doit être proportionnée au but d'intérêt général poursuivi. Le critère de proportionnalité implique que le législateur est obligé de démontrer qu'il n'existe pas d'autre voie moins attentatoire aux droits fondamentaux permettant d'atteindre le même résultat que la mesure envisagée.

2. OVER HET RECHT OP COMMUNICATIE EN INTERNET (VOORSTELLEN nrs. 6-153, 6-154, 6-7, 6-43 en 6-123)

A. Uiteenzettingen

1. De regulator: Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT): de heer Jack Hamande, voorzitter van de Raad, en de heer Luc Vanfleteren, lid van de Raad

Deze uiteenzetting is een commentaar bij een uitgebreider *PowerPoint*-presentatie (1). Ze bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat over elektronische communicatie, het tweede over de postdiensten. Maar eerst stellen de sprekers het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) voor.

a. BIPT

Het BIPT is een federale administratie met iets meer dan tweehonderd medewerkers. Het heeft vestigingen op zes locaties in België, met dertienduizend cliënten, waaronder niet alleen operatoren, maar ook particulieren en ondernemingen. Het BIPT is op vijf domeinen actief en staat jaarlijks in voor meer dan tweeduizend vierhonderd interventies in het veld.

Samengevat zijn de opdrachten van het BIPT op het gebied van telecommunicatie, post en media de volgende :

- 1) toezien op het belang van de gebruikers ;
- 2) de concurrentie en de markttoegang bevorderen ;
- 3) de sociale inclusie stimuleren ;
- 4) de schaarse middelen beheren ;
- 5) de netwerkveiligheid garanderen.

b. Elektronische communicatie

1. Componenten van de universele dienst

Richtlijn 2002/22/EG somt de volgende componenten van de universele dienst op :

- universele inlichtingendienst ;
- universele telefoonboek ;

(1) Op de website van de Senaat te consulteren.

2. SUR LE DROIT À LA COMMUNICATION ET À L'INTERNET (PROPOSITIONS n°s 6-153, 6-154, 6-7, 6-43 et 6-123)

A. Exposés

1. Le régulateur: Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) : M. Jack Hamande, président du Conseil, et M. Luc Vanfleteren, membre du Conseil

Le présent exposé constitue un commentaire d'une présentation *PowerPoint* plus complète (1). Il comprend deux volets. Le premier sera consacré aux communications électroniques, le second aux services postaux. Mais, avant d'aborder ces deux sujets, il convient de présenter l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

a. IBPT

L'IBPT est une administration fédérale comprenant un peu plus de deux cents collaborateurs. Il est établi sur six sites en Belgique, avec treize mille clients, dont non seulement des opérateurs, mais aussi des particuliers et des entreprises. L'IBPT est actif dans cinq domaines et assure chaque année plus de deux mille quatre cents interventions sur le terrain.

Les missions de l'IBPT en matière de télécoms, poste et médias se résument comme suit :

- 1) veiller aux intérêts des utilisateurs ;
- 2) promouvoir la concurrence et l'accès au marché ;
- 3) favoriser l'inclusion sociale ;
- 4) gérer les ressources rares ;
- 5) garantir la sécurité des réseaux.

b. Communications électroniques

1. Composantes du service universel

La directive 2002/22/CE énumère les composantes suivantes du service universel :

- service universel de renseignements ;
- annuaire universel ;

(1) À consulter sur le site web du Sénat.

- openbare telefoons ;
- geografische universele dienstverlening ;
- sociale tarieven.

2. Evolutie en modernisering van de universele dienst

In 2000 waren er 18 437 openbare telefoons verspreid over het hele grondgebied. In 2010 waren er nog amper 6 321. De telecomwet van 2005 voorzag in minstens een telefooncel per gemeente. Die spreiding had met de penetratiegraad van de mobiele telefonie te maken. Krachtens een wijziging van die wet in 2012 die het BIPT de bevoegdheid gaf te beslissen dat er geen verplichtingen meer zouden worden opgelegd, heeft het BIPT op 6 mei 2014 beslist de verplichting om openbare telefoons te plaatsen op te heffen. Uit een onderzoek was immers gebleken dat het gebruik van die toestellen sterk afnam en wel om verscheidene redenen.

Wat de sociale tarieven betreft, voorzag de telecomwet van 2005 in een korting op de vaste of mobiele telefonie alsook in categorieën van begunstigden en specifieke kortingen. De telecomwet van 2012 heeft de korting op de vaste of mobiele telefonie uitgebreid tot het internet.

Er moet echter op worden gewezen dat het sociaal tarief voor de mobiele telefonie in het gedrang kan komen als gevolg van een prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Wat de geografische universele dienstverlening betreft, bestaan er verscheidene verplichtingen inzake de aanbieding van vaste telefonie op het gehele grondgebied aan iedereen die er om verzoekt.

De telecomwet van 2005 voorzag in een minimumdienst van nationale en internationale telefonie en fax, alsook in een functionele internettoegang (van minimaal 56 kilobyte per seconde).

De telecomwet van 2012 gaf de Koning de bevoegdheid de snelheid van de functionele internettoegang te bepalen. Bij koninklijk besluit van 2 april 2013 werd de bitsnelheid van de functionele internettoegang vastgelegd op 1 megabyte per seconde (Mbps).

3. Snelheid functioneel internet

In 2011 realiseerde het BIPT een *benchmark* bij vijfendertig regulatoren, waarvan er zestien geantwoord hebben. Daaruit bleek dat vijftien ervan een geografische universele dienst hebben (alleen Duitsland is

- postes téléphoniques publics ;
- service universel géographique ;
- tarifs sociaux.

2. Évolution et modernisation du service universel

En 2000, il y avait 18 437 postes téléphoniques publics répartis sur l'ensemble du territoire. En 2010, il n'y en avait plus que 6 321. La loi télécoms de 2005 prévoyait au minimum une cabine téléphonique par commune. Cette implantation était liée au taux de pénétration de la téléphonie mobile. En vertu d'une modification de cette loi en 2012 qui habilitait l'IBPT à décider qu'il ne serait pas imposé d'obligations, celui-ci a décidé le 6 mai 2014 de lever l'obligation d'installer les postes téléphoniques publics. En effet, une étude avait constaté que l'utilisation de ces postes était en forte baisse et cela pour plusieurs raisons.

Quant aux tarifs sociaux, la loi télécoms de 2005 prévoyait une réduction sur la téléphonie fixe ou mobile ainsi que des catégories de bénéficiaires et des réductions spécifiques. La loi télécoms de 2012 a étendu la réduction sur la téléphonie fixe ou mobile à Internet.

Toutefois, il y a lieu de signaler que le tarif social pour la téléphonie mobile pourrait être compromis suite à une procédure préjudiciale devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

En ce qui concerne le service universel géographique, plusieurs obligations existent quant à la fourniture d'accès à la téléphonie fixe sur l'ensemble du territoire à toute personne qui en fait la demande.

La loi télécoms de 2005 prévoyait un service minimum de téléphonie nationale et internationale et de fax, ainsi qu'un accès fonctionnel à Internet (avec un minimum de 56 kilobytes par seconde).

La loi télécoms de 2012 a autorisé le Roi à déterminer la vitesse de l'accès fonctionnel à l'Internet. Par arrêté royal du 2 avril 2013, le débit d'accès fonctionnel à Internet a été fixé à 1 megabyte par seconde (Mbps).

3. Vitesse Internet fonctionnel

En 2011, l'IBPT a réalisé un *benchmark* auprès de trente-cinq régulateurs dont seize ont répondu. Il en ressortait que quinze d'entre eux ont un service universel géographique (seule l'Allemagne fait exception).

een uitzondering). Zes landen hebben een functionele internettoegang met hoge snelheid (+56 kbps) bepaald :

- Finland, Zweden, Zwitserland en Spanje : 1 megabyte per seconde ;
- Roemenië: 144 kilobytes per seconde ;
- Malta: 2 megabyte per seconde algemeen.

De analyse van het BIPT toont aan dat België, wat *the next generation access network* betreft, een hoge commerciële dekking van meer dan 99,5% kent ; 0,5% wordt niet gedekt omdat het structureel niet rendabel is. Het gaat om 2 500 gezinnen.

De doelstelling van het vaststellen van de snelheid van de functionele internettoegang is de 2 500 gezinnen die nu buiten het bereik van enig commercieel breedbandinternetnetwerk vallen, de mogelijkheid te geven om aan te sluiten op breedbandinternet zonder onevenredige last voor de sector.

Six pays ont fixé un accès fonctionnel à Internet haut débit (+56 kbps) :

- Finlande, Suède, Suisse et Espagne : 1 megabyte par seconde ;
- Roumanie : 144 kilobytes par seconde ;
- Malte : 2 megabyte général par seconde.

L'analyse de l'IBPT démontre que la Belgique connaît, en ce qui concerne « *the next generation access network* », une couverture commerciale élevée de plus de 99,5 % ; 0,5 % n'est pas couvert parce que c'est structurellement non rentable. Cela concerne 2 500 ménages.

L'objectif de la fixation de la vitesse de l'accès fonctionnel à Internet est de permettre aux 2 500 ménages désormais hors de portée de tout réseau Internet haut débit commercial de se connecter à l'Internet haut débit sans charge inéquitable pour le secteur.

Snelheid nodig voor een bepaalde dienst?		
Dienst	Gebruik	Nodige snelheid
Surfen op internet	Surfen op 20 pagina's met grafieken	512 kbps
E-mailen	e-mail 30 regels tekst versturen/ontvangen	56 kbps
Toegang tot sociale netwerken (Facebook, ...)	Hoge definitie foto posten (2MB)	512 kbps
Video in <i>real time</i> bekijken	Film van 2 uur in hoge definitie (3GB)	8 Mbps

Tijd nodig om een bepaalde toepassing te downloaden?						
Dienst	56 kbps	512 kbps	1 Mbps	2 Mbps	4 Mbps	8 Mbps
Surfen op 20 pagina's	9,8 min	1,1 min	32 sec	16 sec	8 sec	4 sec
E-mail 30 regels	9 sec	1 sec	0,5 sec	0,2 sec	0,1 sec	0,05 sec
Foto (2MB) op Facebook plaatsen	9,8 min	1,1 min	32 sec	16 sec	8 sec	4 sec
Film 2 uur downloaden (3GB)	244 u	26,7 u	13,3 u	6,7 u	3,3 u	1,7 u

BIPT simulatie dekking door 3 consortia van operatoren		
	Oppervlakte reedbanddekingszone	Woningen inbegrepen in de dekkingszone
512 kbps	94% - 99,5%	99,5% - 100%
1 Mbps	94% - 99,5%	99,5% - 100%
2 Mbps	88% - 97%	97% - 99,8%
4 Mbps	75% - 94%	97% - 99%
8 Mbps	50% - 75%	88% - 97%

Quelle est la vitesse nécessaire pour un service donné ?		
Service	Utilisation	Vitesse nécessaire
Surfer sur Internet	Surfer sur 20 pages avec graphiques	512 kbps
Envoyer des e-mails	Envoyer/recevoir un e-mail de 30 lignes de texte	56 kbps
Accès aux réseaux sociaux (Facebook, ...)	Poster une photo haute définition (2MB)	512 kbps
Visionner une vidéo en temps réel	Film de 2 heures en haute définition (3GB)	8 Mbps

Quel est le temps nécessaire pour télécharger une application donnée ?						
Service	56 kbps	512 kbps	1 Mbps	2 Mbps	4 Mbps	8 Mbps
Surfer sur 20 pages	9,8 min	1,1 min	32 sec	16 sec	8 sec	4 sec
E-mail de 30 lignes	9 sec	1 sec	0,5 sec	0,2 sec	0,1 sec	0,05 sec
Poster une photo (2MB) sur Facebook	9,8 min	1,1 min	32 sec	16 sec	8 sec	4 sec
Télécharger un film de 2 heures (3GB)	244 h	26,7 h	13,3 h	6,7 h	3,3 h	1,7 h

Simulation IBPT couverture du pays par 3 consortiums d'opérateurs		
	Surface zone de couverture haut débit	Habitations incluses dans la zone de couverture
512 kbps	94 % – 99,5 %	99,5 % – 100 %
1 Mbps	94 % – 99,5 %	99,5 % – 100 %
2 Mbps	88 % – 97 %	97 % – 99,8 %
4 Mbps	75 % – 94 %	97 % – 99 %
8 Mbps	50 % – 75 %	88 % – 97 %

Analyse van het BIPT rond snelheid

De keuze voor een minimumsnelheid van 1 Mbps voor een functionele internettoegang lijkt bijgevolg gegrond, omdat dit voldoende comfort en toegang garandeert voor alle toepassingen, zoals wordt aangetoond in de bovenstaande tabel. Over deze snelheid bestaat een soort van consensus binnen de Europese Unie.

In dat verband dient de aandacht te worden gevestigd op de richtlijn van de Europese Unie, die het volgende bepaalt : « *Flexibiliteit is noodzakelijk om de lidstaten indien nodig in staat te stellen ervoor te zorgen dat een dataverbinding in staat is bevredigende datasnelheden te ondersteunen, die voldoende zijn om functionele toegang tot internet mogelijk te maken.* »

Door te voorzien in een minimumsnelheid van 1 Mbs voor een functionele toegang tot het internet, komt het koninklijk besluit van 2 april 2014 aan deze vereiste tegemoet.

Analyse de l'IBPT concernant la vitesse

Le choix d'un débit minimum de 1 Mbps pour l'accès fonctionnel à Internet semble donc justifié parce qu'il garantit un confort et un accès suffisants pour l'ensemble des applications, tels que démontrés sur le tableau ci-dessus. Ce débit fait l'objet d'une sorte de consensus au sein de l'Union européenne.

À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur la directive de l'Union européenne qui prévoit ce qui suit : « *Une certaine flexibilité est nécessaire, pour que les États membres puissent prendre, en cas de besoin, les mesures nécessaires pour qu'une connexion soit capable de supporter un débit de données suffisant pour permettre un accès fonctionnel à l'Internet.* »

En prévoyant un débit d'accès fonctionnel à Internet d'au minimum 1 Mbps, l'arrêté royal du 2 avril 2014 rencontre cette exigence.

4. Conclusie : internettoegang

4.1. Verplichting « internettoegang » in de wet: universele dienstverlener

De wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie omvat voordelen (wat de universele dienst betreft : zie artikel 68 en volgende en de bijlage).

Wat het geografische element van de universele dienst betreft (artikelen 70-73 en de bijlage : artikelen 3-21, 34-37 en 41), gaat het om :

- het bieden van toegang tot vaste telefonie ;
- op het ganse grondgebied (100 %), aan iedereen die het vraagt ;
- en onder andere een functionele internettoegang met een minimumsnelheid van 1 Mbps.

4.2. Verplichting tot aansluiting en geen specifieke dienst

De richtlijn maakt een onderscheid tussen « toegang » en « diensten ».

Het is duidelijker om te spreken over het « recht op aansluiting » in plaats van « internettoegang ».

De richtlijn voorziet niet in een « recht op internettoegang » maar wel in een recht op aansluiting, wat bepaalde diensten mogelijk maakt, waaronder datacommunicatie.

5. Conclusie : internettoegang vanaf mobiele telefonienetwerken

5.1. Verplichtingen voor alle 3G-operatoren

Het koninklijk besluit van 18 januari 2001 met betrekking tot de 3G-vergunningen schrijft de volgende verplichtingen voor alle 3G-operatoren voor :

- na zes jaar 85 % van het grondgebied dekken ;
- verbindingen tot stand brengen met elke eindgebruiker van een vast of mobiel openbaar telefoonnetwerk in België of in het buitenland ;

4. Conclusion : accès à Internet

4.1. Obligation accès « Internet » dans la loi : prestataire service universel

La loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques prévoit des avantages (en ce qui concerne le service universel : voyez article 68 et suivants et l'annexe).

En ce qui concerne la composante géographique du service universel (articles 70-73 et l'annexe : articles 3-21, 34-37 et 41), il s'agit de :

- la fourniture d'accès à la téléphonie fixe ;
- sur l'ensemble du territoire (100 %), à toute personne qui en fait la demande ;
- et entre autres un accès fonctionnel à Internet avec une vitesse minimale de 1 Mbps.

4.2. Obligation de raccordement et non de service spécifique

La directive fait la distinction entre « accès » et « services ».

Il est plus clair de parler du « droit à un raccordement » (en position déterminée) plutôt que de l'**« accès à Internet »**.

La directive ne prévoit pas de « droit d'accès à Internet », mais bien un droit à un raccordement, qui permet certains services, dont la communication de données.

5. Conclusion : accès à Internet au départ de réseaux de téléphonie mobile

5.1. Obligations pour tous les opérateurs 3G

L'arrêté royal du 18 janvier 2001 relatif aux licences 3G prévoit les obligations suivantes pour tous les opérateurs 3G :

- après six ans, couvrir au minimum 85 % du territoire ;
- établir des connexions avec chaque utilisateur final du réseau téléphonique fixe ou mobile en Belgique ou à l'étranger ;

– toegang bieden tot de diensten voor datatransport, in het bijzonder op het internet ;

– alle bijkomende diensten aanbieden waarin de toegepaste norm voorziet.

5.2. Verplichtingen voor alle 4G-operatoren

Het koninklijk besluit van 6 juni 2013 met betrekking tot de 4G-vergunningen voorziet in de volgende verplichtingen :

– na zes jaar een dekking van minimum 98 % van het grondgebied ;

– verbindingen tot stand brengen met elke eindgebruiker van een vast of mobiel openbaar telefoonnetwerk in België of in het buitenland ;

– toegang bieden tot de diensten voor datatransport, in het bijzonder op het internet met een downstreamsnelheid van minstens 3 Mbit/s ;

– een operator moest na drie jaar een dekking van 98 % garanderen voor de zogenaamd moeilijke zones, met name voor de gemeenten zonder 3G.

6. Conclusie : internettoegang: voordelen van de bepalingen met betrekking tot de universele dienst in de telecomwet van 2005

De bepaling met betrekking tot de universele dienst in de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie biedt verschillende voordelen, namelijk om :

– snel in te spelen op de evolutie van de maatschappelijke noden :

- cf. opheffing van de openbare telefonie ;

- de invoering van sociale tarieven voor internet ;

– snel in te spelen op de technologische ontwikkeling :

- de snelheid voor functionele toegang tot het internet werd verhoogd van minimaal 56 Kbps tot minimaal 1 Mbps ;

- verplichte snelheid voor functionele toegang tot mobiel internet van minimum 3 Mbit/s voor 4G ;

– permettre l'accès aux services de transport de données, en particulier sur Internet ;

– fournir tous les services complémentaires prévus dans la norme appliquée.

5.2. Obligations pour tous les opérateurs 4G

L'arrêté royal du 6 juin 2013 relatif aux licences 4G prévoit les obligations suivantes :

– après six ans, une couverture d'au minimum 98 % du territoire ;

– établir des connexions avec chaque utilisateur final du réseau téléphonique fixe ou mobile en Belgique ou à l'étranger ;

– permettre l'accès aux services pour le transfert de données, en particulier sur Internet avec une vitesse de téléchargement d'au moins 3 Mbit/s ;

– un opérateur devait garantir après trois ans une couverture de 98 % pour des zones dites difficiles, notamment pour des communes sans 3G.

6. Conclusion : accès à Internet : avantages de la disposition relative au service universel dans la loi télécoms 2005

La disposition relative au service universel dans la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques présente plusieurs avantages. Elle permet :

– une réaction rapide à l'évolution des besoins de la société :

- cf. la suppression de la téléphonie publique ;

- l'introduction de tarifs sociaux en matière d'Internet ;

– une réaction rapide au développement technologique :

- la vitesse d'accès fonctionnel à Internet a été augmentée de minimum 56 Kbps à minimum 1 Mbps ;

- une vitesse d'accès fonctionnel à l'Internet mobile de minimum 3 Mbit/s est imposée pour la 4G ;

• de invoering van nieuwe definities. Zo werd het begrip « telecommunicatie » vervangen door « elektronische communicatie ». Vandaag spreekt men nog over « internet », maar wat zal het morgen zijn ?

– snel in te spelen op de wijzigingen van de Europese richtlijn :

- het bereik van de universele dienst ;
- de Europese Commissie moet het bereik van de universele dienst om de drie jaar evalueren.

Er bestaat dus in alle opzichten een aanzienlijke flexibiliteit voor de verschillende vaste en mobiele technologieën.

7. Digitale Agenda

Hoe verhoudt België zich in het Europees landschap ?

De Digitale Agenda voor Europa werd in augustus 2010 aangenomen als één van de zeven vlaggenschip-initiatieven van de Europa 2020-strategie.

« De Digitale Agenda moet uitmonden in een digitale eengemaakte markt die duurzame economische en sociale voordelen creëert op basis van snel en ultrasnel internet en interoperabele toepassingen. »

De Digitale Agenda bevat zeven prioritaire actiedomeinen :

1. een digitale eengemaakte markt creëren ;
2. de interoperabiliteit verhogen ;
3. de internetbeveiliging en het gebruikersvertrouwen versterken ;
4. een snelle en ultrasnelle toegang tot het internet mogelijk maken ;
5. de investeringen in onderzoek en innovatie verhogen ;
6. de digitale geletterdheid, vaardigheden en inclusie bevorderen ;
7. de ICT-voordelen gebruiken voor de EU-maatschappij.

• l'introduction de nouvelles définitions. Ainsi la notion de « télécommunications » est remplacée par celle de « communications électroniques ». Aujourd'hui, on parle encore de « Internet », mais demain ?

– une réaction rapide aux modifications de la directive européenne :

- la portée du service universel ;
- la Commission européenne doit évaluer la portée du service universel tous les trois ans.

Il existe donc une flexibilité importante à tous les égards pour les différentes technologies, fixe et mobile.

7. Agenda numérique

Comment la Belgique se positionne-t-elle dans le paysage européen ?

L'Agenda numérique pour l'Europe, adopté en août 2010, constitue une des sept initiatives phares de la stratégie « Europe 2020 ».

« L'objectif global de la stratégie numérique est de procurer des avantages économiques et sociaux durables grâce à un marché unique numérique basé sur l'Internet rapide et ultrarapide et des applications interopérables. »

L'Agenda numérique définit sept domaines d'action prioritaires :

1. créer un marché unique numérique ;
2. accroître l'interopérabilité ;
3. renforcer la sécurité d'internet et la confiance des utilisateurs ;
4. permettre un accès rapide et ultrarapide à l'Internet ;
5. augmenter les investissements dans la recherche et l'innovation ;
6. favoriser la culture, les compétences et l'intégration numériques ;
7. utiliser les avantages des TIC pour la société de l'Union européenne.

Inzonderheid de vierde doelstelling betreffende een snelle en ultrasnelle toegang tot het internet is van belang voor de besprekking van de voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet.

Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat België inzake de doelstellingen betreffende telecommunicatie reeds boven het Europese gemiddelde zit of reeds vaak de 2020-doelstellingen heeft gehaald (bijvoorbeeld ten belope van 140 %) of er kort bij zit (bijvoorbeeld 10 van de *PowerPoint*-presentatie).

Wat de dekking van het ultrasnel internet betreft (blz. 11 van de *PowerPoint*-presentatie), scoort België meer dan behoorlijk. Met het VDSL2-netwerk – het Belgacomnetwerk – bekleedt ons land de derde plaats (beschikbaarheid voor alle Belgen van ultrasnel internet vanaf 30 Mb of meer). Inzake kabeltechnologie (Eurodocsis 3.0) ligt ons land ver boven het Europese gemiddelde en neemt het na Nederland de tweede plaats in. Bijna 90 % van de Belgen beschikt over twee vaste breedbandnetwerken.

Wat de internet *uptake* betreft, zijnde de effectieve afname van breedbandinternet, bekleedt België in Europa de vijfde plaats met een penetratiegraad van 34,6 % van de bevolking. 82,4 % van de huishoudens beschikt dus over breedbandinternet (blz. 11 van de *PowerPoint*-presentatie). Wat de kwaliteit van de breedband betreft, is België de beste van de klas voor de introductie van het hogesnelheid breedbandinternet. Dus niet alleen op het vlak van de kwantiteit, maar ook op het vlak van de kwaliteit behaalt België zeer hoge scores.

Wat het ultrasnel internet betreft (minstens 100 Mbps) behaalt België een heel behoorlijke score (blz. 12 van de *PowerPoint*-presentatie).

Wat de digitale kloof betreft, heeft 15 % van de Belgen nog nooit internet gebruikt. Dat percentage ligt weliswaar lager dan het Europese gemiddelde (21 %), maar het is wel te hoog.

De Europese Commissie heeft onlangs ook een *Digital Economy and Society Index* opgesteld waarbij de lidstaten werden gerangschikt volgens vijf criteria inzake breedband (blz. 12 van de *PowerPoint*-presentatie) :

1. *Connectivity* (beschikbaarheid, snelheid en betaalbaarheid) ;

L'objectif énoncé dans la quatrième initiative, concernant l'accès rapide et ultrarapide à Internet, est particulièrement important pour la discussion des propositions de révision de l'article 23 de la Constitution.

Une analyse comparée montre qu'en ce qui concerne les objectifs en matière de télécommunications, la Belgique se situe déjà au-dessus de la moyenne européenne ou qu'elle a déjà atteint les objectifs de 2020 (par exemple à hauteur de 140 %) ou qu'elle en est proche (voir la page 10 de la présentation *PowerPoint*).

Pour ce qui est de la couverture de l'Internet ultrarapide (page 11 de la présentation *PowerPoint*), la Belgique s'en sort plus qu'honorablement. Grâce au réseau VDSL2 – le réseau de Belgacom – notre pays occupe la troisième place (disponibilité, pour tous les Belges, de l'Internet ultrarapide à partir de 30 Mb ou plus). En ce qui concerne la technologie du câble (Eurodocsis 3.0), notre pays est bien au-dessus de la moyenne et occupe la deuxième place, derrière les Pays-Bas. Près de 90 % des Belges disposent de deux réseaux à large bande.

En ce qui concerne la pénétration d'Internet, c'est-à-dire l'utilisation effective de l'Internet à large bande, la Belgique occupe la cinquième place avec un taux de pénétration de 34,6 % de la population. Quelque 82,4 % des ménages disposent donc de l'internet à large bande (page 11 de la présentation *PowerPoint*). S'agissant de la qualité du réseau à large bande, la Belgique est le meilleur élève de la classe pour l'introduction de l'Internet à large bande à haut débit. La Belgique obtient donc des scores très élevés sur les plans non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif.

Pour ce qui est de l'Internet ultrarapide (au moins 100 Mbps), la Belgique réalise un score très honorable (page 12 de la présentation *PowerPoint*).

En ce qui concerne la fracture numérique, 15 % des Belges n'ont jamais utilisé Internet. Bien que ce pourcentage soit inférieur à la moyenne européenne (21 %), il reste trop élevé.

La Commission européenne a aussi récemment mis en place un indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI) qui classe les États membres selon cinq critères liés au réseau large bande (page 12 de la présentation *PowerPoint*):

1. Connectivité (disponibilité, rapidité et accessibilité financière) ;

2. *Human Capital* (in welke mate zijn personen uitgerust om breedband effectief te gebruiken) ;

3. *Use of Internet* (het gebruik van het internet om te bankieren, te skypen, enz.) ;

4. *Integration of Digital Technology* (gebruik van digitale technologie door bedrijven, bijvoorbeeld voor e-commerce) ;

5. *Digital Public Services (e-government)*.

In deze index bekleedt België de vijfde plaats, terwijl het inzake het criterium van de connectiviteit (beschikbaarheid, snelheid en betaalbaarheid) aan de top staat van de 28 EU-lidstaten.

8. Onderscheid tussen universele dienst en digitale agenda

8.1. Universele dienst

De universele dienst beoogt een sociaal veiligheidsnet te bieden wanneer de marktwerking alleen niet in staat is om een redelijke toegang te bieden tot basisdiensten.

Een functionele toegang tot het internet houdt een niveau van toegang in dat de sociale inclusie van alle gebruikers garandeert.

8.2. Digitale agenda

De doelstellingen van de digitale strategie voor Europa betreffen hogere snelheden, namelijk 30 tot 100 Mbps tegen 2020.

Deze doelstellingen vormen een aanvulling op de universele dienst en gaan heel wat verder dan nodig om sociale uitsluiting te voorkomen.

Ze vormen een middel voor industriële en maatschappelijke bevordering en worden gefinancierd door andere mechanismen dan de universele dienst.

9. Voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet

6-7/1: Artikel 23 van de Grondwet wordt aangevuld met een lid, luidende:

2. Capital humain (dans quelle mesure les personnes sont équipées pour utiliser la large bande de manière effective) ;

3. Utilisation de l'Internet (pour faire ses opérations bancaires, pour communiquer par Skype, etc.) ;

4. Intégration de la technologie numérique (utilisation de la technologie numérique par les entreprises, par exemple pour le commerce en ligne) ;

5. Services publics numériques (*e-government*).

Sur la base de cet indice, la Belgique arrive en cinquième position, alors que sur la base du critère de connectivité (disponibilité, rapidité et accessibilité financière), elle arrive en tête des 28 États membres de l'Union européenne.

8. Distinction entre le service universel et l'agenda numérique

8.1. Service universel

Le service universel vise à offrir un filet de sécurité social lorsque le fonctionnement du marché n'est, à lui seul, pas en mesure de fournir un accès raisonnable aux services de base.

L'accès fonctionnel à Internet est un niveau d'accès qui garantit l'inclusion sociale de tous les utilisateurs.

8.2. Agenda numérique

Les objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe visent des vitesses plus élevées: de 30 à 100 Mbps d'ici 2020.

Ces objectifs complètent le service universel et vont bien au-delà de ce qui est requis pour éviter l'exclusion sociale.

Ils constituent un outil de promotion industrielle et sociale et sont financés par d'autres mécanismes que le service universel.

9. Propositions de révision de l'article 23 de la Constitution

6-7/1 : L'article 23 de la Constitution est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Deze rechten omvatten eveneens het recht op toegang tot het internet. »

6-43/1: Artikel 23, derde lid, van de Grondwet wordt aangevuld met een punt 7, luidende :

« 7° het recht op toegang tot het internet. »

6-154/1: Artikel 23, derde lid, van de Grondwet wordt aangevuld met een 8°, luidende :

« 8° het recht op een universele basisdienstverlening inzake communicatie. »

Om na te gaan wat deze drie voorstellen inhouden, is het nuttig om een samenvatting te maken van de diensten die momenteel worden aangeboden :

9.1. Wat het mobiele net betreft

Bieden alle operatoren in het algemeen :

- toegang tot minstens 98% van het grondgebied (4G) ;
- toegang tot diensten voor gegevensoverdracht (SMS en internet) voor alle burgers die dat wensen en die over de nodige apparatuur beschikken ;
- een minimumsnelheid van 3 Mbps ;
- bovendien is elke operator verplicht om binnen drie jaar na het verkrijgen van zijn licentie, te voorzien in 4G in gemeentes zonder 3G.

9.2. Wat het vaste net betreft

Universele dienstverlening betekent :

- 100% dekking van het grondgebied ;
- voor eenieder die het vraagt ;
- de mogelijkheid om gebruik te maken van nationale en internationale telefoniediensten ;
- een functionele toegang tot het internet met een minimumdebit van 1 Mbps.

Als men bijkomende normen of vereisten wil instellen, zal de financiële impact ervan geëvalueerd moeten worden. Van voorstellen die verder reiken dan de richtlijn zal de impact op de verplichte overheidsfinanciering geëvalueerd moeten worden.

« Ces droits comprennent également le droit d'accès à Internet. »

6-43/1 : L'article 23 de la Constitution est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« 7° le droit d'accès à Internet. »

6-154/1 : L'article 23, alinéa 3, de la Constitution est complété par un 8° rédigé comme suit :

« 8° le droit au service de base universel en matière de communications. »

Afin de saisir la portée de ces trois propositions, il convient de résumer les services qui sont actuellement offerts :

9.1. En ce qui concerne le réseau mobile

Tous les opérateurs offrent de manière générale :

- un accès pour minimum 98 % du territoire (4G) ;
- un accès pour l'ensemble des citoyens qui le souhaitent et disposent du matériel nécessaire aux services de transmission de données (SMS et Internet) ;
- une vitesse minimale de 3 Mbps ;
- en outre, un opérateur est obligé, dans les trois ans qui suivent l'obtention de sa licence, de prévoir, pour les communes sans 3G, une couverture en 4G.

9.2. En ce qui concerne le réseau fixe

La prestation de service universel implique :

- une couverture à 100 % du territoire ;
- pour toute personne qui le demande ;
- la possibilité d'utiliser les services de téléphonie nationale et internationale ;
- un accès fonctionnel à Internet avec un débit minimum de 1 Mbps.

Si d'autres normes ou exigences devaient être définies, il faudrait les évaluer notamment au point de vue de leur impact financier. Pour les propositions qui vont au-delà de la directive, il faudra envisager leur impact sur le financement public obligatoire.

c. Postdiensten**1. Universele postdienst**

België heeft een uitgebreide universele postdienst.

Volgende producten worden geviseerd :

- postzendingen van minder dan 2 kg ;
- nationale pakjes van minder dan 10 kg ;
- inkomende pakjes van minder dan 20 kg ;
- verzekerde en aangetekende zendingen.

De universele dienstverlening houdt de volgende verplichtingen in :

- uniforme en betaalbare tarieven ;
- bestelling aan huis op het volledig Belgisch grondgebied ;
- één toegangspunt per gemeente ;
- vijf dagen per week : minstens één lichting, één verzending en één bestelling.

De postsector maakt thans een belangrijke evolutie door. Die is onder andere toe te schrijven aan de sterke daling van het aantal gepersonaliseerde zendingen ingevolge de opkomst en de uitbreiding van elektronische communicatiemiddelen. Ook het gedrag van de consumenten is veranderd. Terwijl bijvoorbeeld het aantal postkaarten is gezakt, stijgt het aantal pakjes dat in het kader van de *e-commerce* wordt verzonden. De postdiensten zijn dus verplicht zich om te vormen om op die nieuwe tendensen te kunnen inspelen. Daarom hebben een aantal landen, zoals Nederland, besloten om de draagwijdte van de universeledienstverplichtingen in de nabije toekomst te wijzigen (blz. 15 van de *PowerPoint*presentatie).

De European Regulators Group for Postal Services (ERGP) heeft in 2014 een onderzoek ingesteld om de inhoud van de universele dienstverlening in de postsector te herbekijken. Startpunt zijn de verwachtingen van de consumenten en de bedrijven. Op dit ogenblik loopt er een consultatieronde om adviezen en aanbevelingen te richten aan de Europese Unie.

c. Services postaux**1. Service postal universel**

La Belgique dispose d'un service postal universel étendu.

Il englobe les produits suivants :

- les envois postaux de moins de 2 kg ;
- les colis nationaux de moins de 10 kg ;
- les colis entrants de moins de 20 kg ;
- les envois recommandés et les envois à valeur déclarée.

Le service postal universel implique les obligations suivantes :

- des tarifs uniformes et abordables ;
- une distribution à domicile sur tout le territoire belge ;
- un point d'accès par commune ;
- cinq jours par semaine : au moins une levée, une expédition et une distribution.

Le secteur postal connaît actuellement une évolution considérable, qui est due notamment à la forte diminution du nombre d'envois personnalisés par suite de l'apparition et du développement des moyens de communication électroniques. Le comportement des consommateurs aussi a changé. Ainsi, alors que le nombre de cartes postales a diminué, le nombre de colis envoyés dans le cadre de l'*e-commerce* est en augmentation. Les services postaux sont donc obligés d'évoluer s'ils veulent répondre à ces nouvelles tendances. C'est pourquoi un certain nombre de pays, dont les Pays-Bas, ont décidé de modifier la portée des obligations en matière de service universel dans un avenir proche (page 15 de la présentation *PowerPoint*).

En 2014, le Groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (GREP) a lancé une enquête en vue de réexaminer le contenu du service universel dans le secteur postal. Les attentes des consommateurs et des entreprises en constituent le point de départ. Pour l'heure, une série de consultations sont en cours en vue de la formulation d'avis et de recommandations à l'adresse de l'Union européenne.

Het IBPT houdt momenteel ook een consultatieronde met het oog op de aanwijzing van een universele dienstverlener. Het zal binnenkort ook de resultaten van een enquête publiceren over de voorkeuren van de professionele gebruikers inzake universele dienstverlening.

Met betrekking tot de financiering dient de aandacht te worden gevestigd op de artikelen 144^{novies} tot 144^{undecies} van de wet van 21 maart 1991 inzake hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, die in een compensatie voorzien voor de eventuele onredelijke last die voortvloeit uit de universele dienstverplichtingen. Die compensatie valt ten laste van de Rijksbegroting. Daartoe dient de aanbieder van de universele dienst een gemotiveerd schriftelijk verzoek tot staatstussenkomst in te dienen bij de bevoegde minister. Tot op heden is er nog geen dergelijk verzoek ingediend.

2. Ingediende voorstellen

Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, nr. 6-153/1 :

Artikel 23 van de Grondwet wordt aangevuld met een 8°, luidende:

« 8° het recht op een universele basisdienstverlening inzake post. »

Wij vestigen de aandacht op het feit dat de Europese regulatoren, waaronder het BIPT, de onderdelen van de universele basisdienstverlening aan het herzien zijn, onder meer wat betreft de gemeentelijke toegangspunten voor het indienen van postzendingen en het aantal lichtingen, verzendingen en bedelingen per week.

Als er op dit vlak wijzigingen optreden, zal men moeten nadenken over een overheidsfinanciering.

2. Telecomoperatoren

In deze uiteenzetting wordt het sectoraal standpunt vertolkt van drie verenigingen die de meeste telecomcommunicatieoperatoren vertegenwoordigen, namelijk :

- het GSM Operators' Forum (GOF) ;
- het Platform Telecom Operators & Service Providers (Platform) ;
- de Internet Service Providers Association (ISPA).

L'IBPT organise aussi actuellement des consultations en vue de la désignation d'un prestataire de service universel. Il publiera aussi sous peu les résultats d'une enquête sur les préférences des utilisateurs professionnels en matière de service universel.

En ce qui concerne le financement, il convient d'accorder une attention particulière aux articles 144^{novies} à 144^{undecies} de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, qui prévoient une compensation pour la charge inéquitable éventuelle découlant des obligations de service universel. Cette compensation est à charge du budget de l'État. À cet effet, le fournisseur du service universel introduit une demande écrite motivée d'intervention de l'État auprès du ministre compétent. À ce jour, aucune demande de ce genre n'a été introduite.

2. Propositions introduites

Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue de l'introduction du droit à un service universel en matière de poste, n° 6-153/1 :

L'article 23 de la Constitution est complété par un 8° rédigé comme suit :

« 8° le droit à un service de base universel en matière de poste. »

Il convient d'attirer l'attention sur le fait que les régulateurs européens, dont l'IBPT, sont occupés à revoir les composantes du service de base universel, notamment les points d'accès communaux pour le dépôt d'envois postaux et le nombre de levées, expéditions et distributions par semaine.

S'il devait y avoir des modifications dans ce domaine, un financement public devrait être envisagé.

2. Opérateurs télécoms

Cet exposé présente le point de vue sectoriel de trois associations qui représentent la plupart des opérateurs de télécommunications, à savoir :

- le GSM Operators' Forum (GOF) ;
- la Platform Telecom Operators & Service Providers (Plateforme) ;
- l'Internet Service Providers Association (ISPA).

Mevrouw Ilse Haesaert, Coordinator, Platform Telecom Operators & Service Providers, en de heer Jean-Marc Galand, Manager, GSM Operators Forum, treden op als woordvoerders (1).

De heer Jean-Marc Galand, Manager, GSM Operators' Forum

Internettoegang voor iedereen is een beginsel waar de sector achter staat. Internet maakt deel uit van het dagelijkse leven. Het kan ook een middel zijn om gebruik te maken van bepaalde grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting.

Deze uiteenzetting bestaat uit drie delen :

- a. Internettoegang (vast en mobiel) ;
- b. Internetgebruik ;
- c. Bestaande wetgeving inzake universele dienstverlening.

*
* *

a. Internettoegang (vast en mobiel)

De dekking inzake internettoegang in België is uitstekend. België zit bij de koplopers in Europa en staat op de vijfde plaats, zoals blijkt uit een studie van de Europese Commissie in 2014. Het BIPT heeft al een reeks indicatoren opgesomd waaruit blijkt dat ons land in overeenstemming is met Agenda 2020 en zelfs voorligt op de doelstellingen die in dat plan zijn vervat :

1. Vast netwerk: het grondgebied heeft een dekking van 99,9 %, dankzij de kabelinfrastructuur van verschillende netwerk- en technologieoperatoren ;

2. Mobielt netwerk :

– 100 % van het grondgebied en de bevolking heeft UMTS-dekking (3G-hoog debiet) ;

– 94,8 % van de bevolking heeft 4G-dekking (erg hoog debiet). Voor één van de drie 4G-licenties die in 2014 in casu aan Mobistar is toegekend, moet tegen november 2016 in een bijkomende dekking van 98% van de landelijke zones worden voorzien.

(1) De uiteenzetting wordt gegeven aan de hand van een *PowerPoint*presentatie die op de website van de Senaat kan worden geraadpleegd.

Mme Ilse Haesaert, coordinatrice, Platform Telecom Operators & Service Providers, et M. Jean-Marc Galand, manager, GSM Operators' Forum, intervient en qualité de porte-parole (1).

M. Jean-Marc Galand, Manager, GSM Operators' Forum

La disponibilité d'un accès à Internet pour chacun est un principe auquel le secteur souscrit. Internet fait partie de la vie quotidienne. Il constitue aussi un moyen potentiel d'exercer certains droits fondamentaux, tel que le droit à la libre expression des opinions.

Le présent exposé contiendra trois parties :

- a. Accès à Internet (fixe et mobile) ;
- b. Usage d'Internet ;
- c. Législation existante en matière de service universel.

*
* *

a. Accès à Internet (fixe et mobile)

La couverture en accès à Internet en Belgique est excellente. La Belgique se trouve dans le peloton de tête européen et occupe la cinquième place, selon une étude réalisée par la Commission européenne en 2014. L'IBPT a déjà énuméré une série d'indicateurs dont il ressort que notre pays répond à l'agenda 2020 et est même en avance sur les objectifs repris dans ce plan :

1. Réseau fixe : le territoire est couvert à 99,9 %, grâce à la présence de l'infrastructure câblée de plusieurs opérateurs de réseaux et des technologies ;

2. Réseau mobile :

– 100 % de couverture en UMTS du territoire et de la population (3G-haut débit) ;

– 94,8 % de la population en 4G (très haut débit). Pour une des trois licences 4G accordées en 2014, en l'occurrence à Mobistar, il y a une obligation de couverture supplémentaire de 98 % des zones rurales à réaliser pour novembre 2016.

(1) L'exposé se base sur une présentation *PowerPoint* qui peut être consultée sur le site web du Sénat.

Ook dient te worden onderstreept dat de operatoren in vaste en mobiele netwerken blijven investeren. Het bewijs: de investeringen in 2013 bedroegen ongeveer 25 % van hun omzet.

Deux autres éléments méritent d'être soulignés.

a. Het prijsriterium

Het IBPT maakt jaarlijks een vergelijkende studie van de prijzen die gehanteerd worden op de Belgische markt en de naburige markten, namelijk Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland en Nederland. In het algemeen staat België op de tweede of derde plaats naargelang van het soort gebruikte technologie en het profiel van de gebruiker. Die rangschikking is zeker van toepassing voor twee belangrijke producten op de Belgische markt, namelijk de *bundles (triple play)* en het gebruik van de draagbare telefoon met de lambda-functie waarmee men toegang tot internet kan krijgen. De Belgische markt wordt dus gekenmerkt door een interessante prijssymmetrie. Aldus is tussen 2009 en 2013 de waarde van de diensten die de operatoren aan de consumenten leveren, verviervoudigd voor vaste diensten en met factor 7 gestegen voor mobiele producten. De hoge vlucht van de kwaliteit van de dienstverlening in constante prijzen is dus indrukwekkend.

b. De dekkingsgraad ten opzichte van de bevolking en het grondgebied

Ook al zijn de voorgestelde cijfers door de feiten achterhaald (verzameld door het BIPT in 2015 bij de operatoren), de dekkingsgraad is indrukwekkend. Hij bedraagt 100 % (bevolking en grondgebied) voor 2G en 100 % (bevolking) en 99,8 % (grondgebied) voor 3G. Voor 4 G bedragen de percentages respectievelijk 94,8 % (bevolking) en 73,2 % (grondgebied). Er kan dus een kritische noot worden geplaatst bij de kleinere dekking voor bepaalde delen van het grondgebied, meer bepaald in het zuiden van het land. De invoering van nieuwe belastingen door het Waals Gewest verhindert immers belangrijke investeringen in de landelijker gebieden in Wallonië.

b. Internetgebruik

Mevrouw Ilse Haesaert, coordinator, Platform Telecom Operators & Service Providers)

Wanneer men een inclusieve digitale maatschappij wenst te bevorderen, moet het gebruik van het internet worden gestimuleerd. De grondwettelijke verankering van het recht op toegang tot het internet brengt voor de overheid een aantal aandachtspunten mee.

Il faut également attirer l'attention sur le fait que les opérateurs continuent à investir dans les réseaux fixes et mobiles. Pour preuve, les investissements représenteraient en 2013 environ 25 % de leur chiffre d'affaires.

Deux autres éléments méritent d'être soulignés.

a. Le critère des prix

L'IBPT effectue, chaque année, une étude comparative des prix tels qu'ils sont pratiqués sur le marché belge et les marchés avoisinants, à savoir la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas. De manière générale, la Belgique se situe en deuxième ou troisième position selon le type de technologie utilisée et les profils des utilisateurs. Ce classement vaut certainement pour deux des produits phares sur le marché belge, à savoir les *bundles (triple play)* et l'utilisation du téléphone mobile avec la fonction lambda qui permet l'accès à Internet. Le marché belge connaît donc une dynamique de prix intéressante. Ainsi, entre 2009 et 2013, la valeur des services rendus par les opérateurs aux consommateurs a quadruplé en ce qui concerne les services fixes et a augmenté d'un facteur de 7 pour les produits mobiles. Le *boom* en qualité de service à prix constant est donc impressionnant.

b. Le taux de couverture de la population et du territoire

Même si les chiffres présentés sont dépassés par les faits (récoltés par l'IBPT en 2015 chez les opérateurs), le taux de couverture est impressionnant. Il s'élève à 100 % (population et territoire) pour la 2G et à 100 % (population) et 99,8 % (territoire) pour la 3G. Pour la 4G, les pourcentages s'élèvent respectivement à 94,8 % (population) et à 73,2 % (territoire). On peut donc mettre un bémol sur la couverture réduite de certaines parties du territoire, notamment dans le Sud du pays. En effet, l'introduction de nouvelles taxes par la Région wallonne empêche des investissements importants dans des zones plus rurales en Wallonie.

b. Usage d'Internet

Mme Ilse Haesaert, coordinatrice, Platform Telecom Operators & Service Providers

Si l'on souhaite promouvoir une société numérique inclusive, il faut stimuler l'usage d'Internet. Dans le cadre d'une éventuelle inscription dans la Constitution du droit d'accéder à l'Internet, les autorités doivent être attentives à une série d'éléments.

De barometer van de informatiemaatschappij, opgesteld door de federale overheidsdienst (FOD) Économie in 2014, is in dat verband erg leerzaam. Daaruit blijkt dat 20 % van de 4,8 miljoen Belgische huishoudens thuis niet over een internetaansluiting beschikt, terwijl er wel een internettoegang voorhanden is. Welke zijn de belangrijkste redenen die daarvoor worden opgegeven ? Binnen de geviseerde groep van huishoudens vindt 44,5 % een internetverbinding niet nodig, haalt 32 % aan dat ze niet de nodige vaardigheden hebben en vindt 24,8 % dat het materiaal om zich te verbinden met het internet te duur is. Interessant om weten is dat het aantal huishoudens die de verbindingenkosten te hoog vindt, ten opzichte van 2012 is afgenomen. Voor 0,3 % van de huishoudens zonder internetverbinding is er geen breedbandinternet beschikbaar in de buurt waar ze wonen. Via het principe van de universele dienstverlening zou aan die nood kunnen worden tegemoetgekomen.

Deze gegevens zouden een belangrijk werkdomein moeten zijn.

De telecomsector is van oordeel dat het gebruik van het internet moet worden gestimuleerd door aan te tonen dat het internet nuttig is. Dat kan door de ontwikkeling van overheidsdiensten zoals de FOD Financiën en Fedict, en door het bevorderen van online aankopen (bijvoorbeeld groepsaankopen) en online toepassingen. Indien we erin zouden slagen om die doelgroep van 44,5 % daarvan te overtuigen, zouden 500 000 gezinnen op weg naar het internet worden gezet.

Voorts moeten ook de vaardigheden worden ontwikkeld om de digitale kloof van de tweede generatie te dichten. Die vaardigheden kunnen als volgt worden opgedeeld :

- instrumentele vaardigheden of knoppenkennis. Hoe verzend ik een e-mail ?

- structurele vaardigheden : hoe vind ik mijn weg op een website ? Hoe gebruik ik hyperlinks ?

- informatieve vaardigheden : hoe ga ik om met al de informatie die ik op het internet vind ? Hoe evalueer ik die informatie ?

Ten derde kan ook worden ingezet op publieke toegangspunten waar het vereiste materiaal ter beschikking staat.

Le baromètre de la société de l'information, établi en 2014 par le service public fédéral (SPF) Économie, est très instructif à cet égard. Il révèle que 20 % des 4,8 millions de ménages belges ne disposent pas chez eux d'une connexion à Internet alors qu'un accès à Internet est bel et bien disponible. Quels sont les principaux facteurs explicatifs pouvant être avancés à ce sujet ? 44,5 % des ménages du groupe visé estiment ne pas avoir besoin d'une connexion à Internet, 32 % affirment ne pas avoir les compétences requises et 24,8 % trouvent que le matériel nécessaire pour se connecter à Internet est trop cher. Il est intéressant de noter que le nombre de ménages qui jugent les frais de connexion trop élevés a baissé par rapport à 2012 ; 0,3 % des ménages qui ne disposent pas d'une connexion à Internet habitent dans un quartier où l'Internet à haut débit n'est pas disponible. Le principe du service universel pourrait remédier à cette absence de connexion.

Ces données devraient être considérées comme des pistes de travail importantes.

Le secteur des télécommunications estime qu'il convient d'encourager l'usage d'Internet en démontrant son utilité. On peut le faire en développant des services publics comme le SPF Finances et Fedict et en encourageant les achats en ligne (par exemple les achats groupés) et les applications en ligne. Convaincre les 44,5 % précités de l'utilité d'Internet permettrait de convertir 500 000 ménages à Internet.

Par ailleurs, il convient de développer une série de compétences pour résorber la fracture numérique de deuxième génération. Ces compétences sont notamment :

- les compétences instrumentales ou connaissances de l'outil : comment envoyer un courriel ?

- les compétences structurelles : être capable de s'orienter sur un site web, d'utiliser des hyperliens.

- les compétences informatives : comment gérer la masse d'information trouvée sur Internet ? Comment évaluer cette information ?

Enfin, on peut aussi investir dans des points publics d'accès où le matériel requis est mis à disposition.

De heer Jean-Marc Galand, Manager, GSM Operators' Forum

Wanneer men deze analyse toepast op Wallonië, krijgt men het volgende beeld (bron : jaarlijkse enquête door de *Agence du numérique* (ADN), filiaal van de *Agence wallonne pour l'entreprise et l'innovation* (AEI), 2014). De informatie die verzameld werd in Wallonië was waarschijnlijk grotendeels extrapoleerbaar naar het hele land.

Opnieuw moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de materiële toegang tot internet – die de *core business* is van de operatoren en internetproviders – en het gebruik van internet. Uit de enquête is gebleken dat het aantal dagelijkse internetgebruikers in het Waals Gewest stabiel is gebleven sinds 2010 : 80 % van de Walen gebruikt internet. Internet wordt intensiever gebruikt en dringt sterk door in het dagelijks leven. Een andere interessante vaststelling is dat 80% van de huis-houdens met schoolgaande kinderen internet gebruikt. Men beschouwt internet dus als noodzakelijk voor het leren en voor het opzoeken en uitwisselen van informatie. De balans is dus zeer positief. Maar de toegang tot internet blijft zeer moeilijk voor een vaste kern van personen aan de andere kant van de digitale kloof. Die kloof is er om twee mogelijke redenen: de toegankelijkheid en de bekwaamheid om het internet te gebruiken. Wanneer men kijkt hoe de groep van niet-gebruikers is samengesteld, ziet men dat het voornamelijk gaat om vrouwen, oudere personen en laagopgeleide personen. Dat lijkt logisch, maar die situatie is in 2015 niet veranderd. Men moet dit wel nuanceren. Een groot aantal personen die geen internet gebruiken, doet een beroep op mensen die het in hun plaats kunnen doen.

De sector wil graag de aanbevelingen gebruiken van de *Agence du numérique* (voordien *Agence wallonne des technologies* – AWT) die dateren van 2014 en die luiden :

1) iedereen dient de mogelijkheid te krijgen om digitale vaardigheden te verwerven. De AWT dringt erop aan dat kinderen vanaf de lagere school worden opgeleid en dat er in de klas ICT wordt gebruikt. Ook de leerkrachten horen een betere digitale kennis te krijgen en de bijbehorende ICT-instrumenten ;

2) de mobiele technologieën moeten worden aangemoedigd omdat zij toegang geven tot de digitale cultuur

M. Jean-Marc Galand, Manager, GSM Operators' Forum

Lorsque cette analyse est appliquée à la Wallonie, l'image suivante s'en dégage (source : enquête annuelle de l'Agence du numérique (ADN), filiale de l'Agence wallonne pour l'entreprise et l'innovation (AEI), 2014). Les enseignements recueillis en Wallonie sont certainement dans une grande mesure exportables à l'ensemble du pays.

À nouveau, la distinction doit être faite entre la question de l'accès matériel à l'Internet qui constitue le *core business* des opérateurs et fournisseurs d'accès à Internet, et celle de l'usage. L'enquête a démontré que le nombre d'utilisateurs quotidiens d'Internet en Région wallonne est resté stable depuis 2010 : 80 % des Walloons utilisent l'Internet. De plus, l'usage de l'Internet s'intensifie et imprègne le quotidien. Un autre constat intéressant est que 80 % des ménages avec des enfants scolarisés utilisent l'Internet, estimant que cet outil est nécessaire pour l'apprentissage, notamment pour faire des recherches et échanger des informations. Le bilan est donc très positif. Mais force est de constater que l'accès à l'Internet reste très difficile pour un noyau de personnes qui sont en situation de fracture numérique. On peut distinguer deux composantes dans cette fracture : d'une part, la fracture d'accès et, d'autre part, la fracture dite d'usage. Lorsqu'on dresse la typologie de ce groupe, on constate que ce sont davantage des femmes, des personnes âgées et des personnes ayant un niveau d'études primaires ou sans diplôme. Cela paraît évident, mais il est utile de rappeler que cette situation n'a pas changé en 2015. Toutefois, un bémol s'impose. Une bonne partie des personnes en fracture numérique a recours à des personnes relais afin d'avoir accès à des services offerts sur l'Internet.

Le secteur souhaite faire siennes les recommandations formulées par l'Agence du numérique (auparavant : Agence wallonne des technologies – AWT) en 2014, à savoir :

1) la possibilité pour tous d'acquérir des compétences numériques. L'AWT insiste notamment sur la nécessité de former les enfants dès l'école primaire et d'utiliser en classe des technologies de l'information et de la communication (TIC). Il faut aussi améliorer les connaissances numériques des enseignants et leur fournir des outils TIC ;

2) la promotion des technologies mobiles pour accéder à la culture numérique et à ses bénéfices. Il faut tirer

en haar voordelen. Men dient de hoge interactiviteit en de « speelse » benadering van de mobiele toepassingen te benutten ;

3) ICT dient te worden geactiveerd als dienstverlening aan personen en organisaties. Werk, sociaal werk, gezondheid, opleiding, vrije tijd, alle domeinen van menselijke activiteit horen hierbij te worden betrokken ;

4) we zijn voorstander van *good practices* bij online aankopen en *e-banking*; online fraudepraktijken moeten worden bestreden. Het internet maakt veel interactie mogelijk, onder andere met banken en handelaars, maar die interactie kan worden misbruikt voor misdadige doel-einden. Internetgebruikers moeten dus waakzaam zijn ;

5) de evolutie van de technologie maakt dat we digitale kwetsbaarheid moeten opsporen. Er is een kloof die verband houdt met leeftijd, gender, opleidingsniveau, gezinsvorm en levensstandaard, die steeds groter wordt naarmate het digitale tijdperk sneller evolueert ;

6) er dient te worden gestreden tegen armoede en digitale uitsluiting, onder andere door niet-digitale dienstverlening aan te bieden. Dit blijft een conditie *sine qua non* om de digitale kloof te dichten, of het nu gaat om de toegang tot ICT of het correcte gebruik ervan.

Mevrouw Ilse Haesaert, coordinator, Platform Telecom Operators & Service Providers)

Na deze intra-Belgische analyse volgt nu het Europees perspectief op grond van de *Digital Economy and Society Index* (DESI), die wordt opgesteld door de Europese Commissie en waarnaar het BIPT al heeft verwezen. Deze index is een instrument dat aangeeft hoe de EU-lidstaten evolueren op het vlak van de digitale maatschappij en economie. De lidstaten worden gerangschikt volgens hun score op de vijf volgende onderdelen :

- 1) connectiviteit ;
- 2) menselijk kapitaal ;
- 3) gebruik van het internet ;
- 4) integratie van digitale technologie ;
- 5) digitale overheidsdiensten.

Het is nuttig even stil te staan bij de indicatoren waar België minder goed op scoort. In de totale rangschikking

parti du haut niveau d'interactivité et de l'approche « ludique » des applications mobiles ;

3) l'activation des TIC comme services aux personnes et aux organisations. Travail, action sociale, santé, éducation, loisirs, tous les domaines de l'activité humaine sont concernés ;

4) la promotion des bonnes pratiques en matière d'achats en ligne et d'*e-banking*, et la lutte contre les pratiques frauduleuses en ligne. Le Web offre des possibilités d'interaction multiples, notamment avec les banques et les commerçants, mais qui peuvent être détournées à des fins malveillantes. Une réelle vigilance s'impose dès lors à tous les internautes ;

5) la détection des facteurs de vulnérabilité numérique liés à l'évolution des technologies. Les fractures liées à l'âge, au genre, au niveau d'éducation, au type de ménage et au niveau de vie du ménage s'amplifient avec « l'accélération digitale » ;

6) la lutte contre la pauvreté et l'exclusion numérique, notamment en garantissant des services non numériques. C'est une condition *sine qua non* pour réduire la fracture numérique, qu'il s'agisse de l'accès aux TIC ou de leur utilisation adéquate.

Mme Ilse Haesaert, coordinatrice, Platform Telecom Operators & Service Providers

Après cette analyse intrabelge, voici la perspective européenne sur la base de l'Indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI), qui est fixé par la Commission européenne et auquel l'IBPT a déjà fait référence. Cet indice est un instrument qui indique comment les États membres de l'Union européenne évoluent dans le domaine de la société et de l'économie numériques. Les États membres sont classés en fonction de leur score dans les cinq domaines suivants:

- 1) connectivité ;
- 2) capital humain ;
- 3) utilisation d'Internet ;
- 4) intégration des technologies numériques ;
- 5) services publics numériques.

Il est utile de s'attarder quelque peu sur les indicateurs pour lesquels la Belgique est moins performante.

bekleedt België de vijfde plaats. Op het vlak van de connectiviteit neemt ons land de toppositie in. Op de vier andere criteria kan België echter nog vooruitgang boeken. Inzake menselijk kapitaal staat België op de achtste plaats omdat slechts 63 % van de burgers over de digitale basisvaardigheden beschikt. Wat het gebruik van het internet betreft, blijft een groot deel van de bevolking nog achterwege, hoewel reeds 60 % online koopt, naar muziek luistert en films bekijkt. Dezelfde conclusie geldt voor het elektronisch bankieren waar 70 % van de bevolking reeds gebruik van maakt. Wat digitale overheidsdiensten betreft, bekleedt België slechts de twaalfde plaats. Dus ook hier is er werk aan de winkel om in de rangschikking op te klimmen, bijvoorbeeld door het online invullen van de belastingbrief te stimuleren of bepaalde aspecten van de dienstverlening door de mutualiteiten te digitaliseren.

c. Bestaande wetgeving inzake universele dienst

Wat de omzetting van de Europese universele-dienstrichtlijn betreft, kan worden verwezen naar de uiteenzetting van het BIPT over de grondige wijziging van de telecomwet in 2012. Die wetswijziging betrof, enerzijds, de geografische component van de universele dienstverlening en, anderzijds, de functionele toegang tot het internet van minimum 1 Mbps.

Het BIPT oefent een effectieve controle uit op de invulling en naleving van deze voorwaarden. Het gaat bij de universele dienstverlening onder meer om het recht op een aansluiting die onder andere functioneel internet mogelijk moet maken. Het is voor de telecommunicatie-sector van belang dat met die 1 Mbps alle toepassingen mogelijk zijn, zoals surfen, het zoeken naar werk, het gebruik van sociale media, e-mail, *e-commerce* en *e-government*. Een ander belangrijk aspect van de universele dienstverlening is het sociaal tarief voor internet, dat sinds 2012 in de telecomwet is ingeschreven.

B. Gedachtwisseling

De heer Anciaux is van oordeel dat het BIPT voorbijgaat aan het feit dat de voorstellen om de universele dienstverlening in artikel 23 van de Grondwet te veranderen, een *standstill*-verplichting inhouden. Met andere woorden, het bestaande beschermingsniveau dient in de toekomst te worden gewaarborgd. De bedenkingen

Au classement global, notre pays occupe la cinquième position. Sur le plan de la connectivité, la Belgique est en tête, mais elle a encore des progrès à faire pour ce qui est des quatre autres critères. Elle occupe la huitième place en ce qui concerne le capital humain, car 63 % des citoyens seulement disposent de compétences numériques de base. S'agissant de l'utilisation d'Internet, une grande partie de la population est encore à la traîne, même si 60 % des citoyens font des achats, écoutent de la musique et regardent des films en ligne. La même conclusion est valable pour ce qui est des opérations bancaires électroniques, auxquelles 70 % de la population a déjà recours. En ce qui concerne les services publics numériques, la Belgique n'arrive qu'en douzième position. Elle a donc encore beaucoup à faire, ici aussi, pour progresser dans le classement : par exemple, stimuler le remplissage de la déclaration fiscale en ligne ou numériser certains aspects des services prestés par les mutualités.

c. Législation existante en matière de service universel

Pour ce qui concerne la transposition de la directive européenne sur le service universel, l'on peut se référer à l'exposé de l'IBPT sur la profonde modification, en 2012, de la loi sur les télécommunications. Cette modification législative concernait, d'une part, la composante géographique du service universel et, d'autre part, l'accès fonctionnel à l'internet à une vitesse minimale de 1 Mbps.

L'IBPT exerce un contrôle effectif sur la teneur de ces conditions et sur la façon dont elles sont respectées ou non. Dans le cadre du service universel, il est notamment question du droit à une connexion permettant entre autres une utilisation fonctionnelle de l'Internet. Pour le secteur des télécommunications, il importe que cette vitesse de 1 Mbps permette d'utiliser toutes les applications comme la navigation sur Internet, la recherche d'emploi, l'utilisation des réseaux sociaux, le courrier électronique, le *e-commerce* et le *e-gouvernement*. Un autre aspect important du service universel est le tarif Internet social, qui est inscrit depuis 2012 dans la loi sur les télécommunications.

B. Échange de vues

M. Anciaux estime que l'IBPT ne tient pas compte du fait que les propositions visant à ancrer le droit à un service universel dans l'article 23 de la Constitution comportent une obligation de *standstill*. En d'autres termes, le niveau de protection existant doit être garanti à l'avenir. Les observations relatives à la définition, à

over de definitie, de draagwijdte en de eventuele uitbreiding van het begrip « universele dienstverlening » naar Europees en Belgisch recht zijn in dat licht niet relevant. Essentieel is dat de dienstverlening die vandaag wordt verstrekt, niet mag worden teruggeschroefd. De opmerking dat een uitbreiding van die dienstverlening een bijkomende overheidsfinanciering vereist, doet dan ook niet ter zake.

De heer Vanfleteren (BIPT) verklaart dat het BIPT geen politieke uitspraken wenst te doen. In de uiteenzetting werd enkel aangegeven wat het begrip universele dienstverlening inhoudt en welke evolutie het gekend heeft en mogelijk nog zal doormaken. De verankering van dit principe in de Grondwet moet dus voor een deel worden losgekoppeld van de vraag naar de praktische invulling en de evolutie ervan.

De heer Anciaux verklaart zich akkoord met die interpretatie.

De heer Becaus wenst te weten of de telecomsector voor of tegen de verankering is van het recht op toegang tot het internet in artikel 23 van de Grondwet. Indien dit recht in artikel 23 zou worden opgenomen, wat zouden de financiële of andere consequenties daarvan kunnen zijn voor de sector ?

Van de indieners van de betrokken voorstellen wenst hij te vernemen of het, gelet op de dekkingsgraad en de ambities van de sector, wel nodig is om het recht op internet in artikel 23 op te nemen.

De heer Galand antwoordt dat het niet aan de telecomsector is om een standpunt in te nemen over de voorstellen tot herziening van de Grondwet en zich in het politieke debat te mengen. De sector heeft in elk geval een goed oog in de voorstellen. In verband met de vraag of het interessant is de toegang tot het internet in de Grondwet op te nemen, heeft de heer Anciaux er zonet de aandacht op gevestigd dat een dergelijke bepaling een standstill-effect heeft. Dat debat werd ook in andere Europese landen gevoerd, zoals in Griekenland, waar een soortgelijke bepaling in de Grondwet werd opgenomen (1). In het Verenigd Koninkrijk hebben

la portée et à l'éventuel élargissement du concept de « service universel » au droit européen et au droit belge ne sont, sous cet éclairage, pas pertinentes. L'élément fondamental est que le service assuré aujourd'hui ne peut pas être revu à la baisse. L'observation selon laquelle un élargissement de ce service nécessite un financement public supplémentaire est par conséquent dénuée de pertinence.

M. Vanfleteren (IBPT) explique que l'IBPT ne souhaite pas faire de déclarations politiques. L'exposé précisait seulement en quoi consiste le concept de service universel et quelle évolution il a connue et connaîtra peut-être encore. L'ancrage de ce principe dans la Constitution doit donc être dissocié en partie de la question de la mise en œuvre pratique et de son évolution.

M. Anciaux marque son accord sur cette interprétation.

M. Becaus aimerait savoir si le secteur des télécommunications est pour ou contre l'ancrage du droit d'accéder à l'Internet dans l'article 23 de la Constitution. Quelles conséquences, financières et autres, aurait pour le secteur l'inscription de ce droit à l'article 23 ?

L'intervenant demande aux auteurs des propositions concernées si, compte tenu du degré de couverture et des ambitions du secteur, il est bien nécessaire d'insérer le droit d'accéder à l'Internet dans l'article 23.

M. Galand répond qu'il ne revient pas au secteur des télécommunications de prendre position sur les propositions de révision de la Constitution et de s'immiscer dans le débat politique. En tout cas, le secteur voit ces propositions d'un œil favorable. Quant à l'intérêt d'inscrire le droit d'accès à l'Internet dans la Constitution, M. Anciaux vient d'attirer l'attention sur l'effet de *standstill* d'une telle disposition. Ce débat a aussi été mené dans d'autres pays européens, comme la Grèce où une disposition similaire a été introduite dans la Constitution (1). Au Royaume-Uni, le gouvernement et le secteur privé ont pris l'initiative d'accélérer les

(1) Artikel 5 A van de Griekse Grondwet :

« 1. Iedereen heeft recht op informatie, zoals dat in de wet bepaald is. Beperkingen van dat recht mogen slechts bij een wet worden opgelegd indien ze absoluut noodzakelijk zijn en verantwoord worden door motieven van nationale veiligheid, misdaadbestrijding of bescherming van de rechten en belangen van derden.

2. Elkeen heeft het recht deel te nemen aan de informatiemaatschappij. De staat is verplicht de toegang tot de informatie die in digitale vorm circuleert te bevorderen alsook de productie, de uitwisseling en de verspreiding van die informatie, steeds met inachtneming van de waarborgen van de artikelen 9, 9 A en 19. »

(1) Article 5 A de la Constitution de la Grèce :

« 1. Chacun a droit à l'information, ainsi qu'il est prévu par la loi. Des restrictions à ce droit ne peuvent être posées par une loi que si elles sont absolument nécessaires et justifiées par des motifs de sûreté nationale, de lutte contre le crime ou de protection des droits et intérêts des tiers.

2. Chacun a le droit de participer à la société de l'information. L'État a l'obligation de faciliter l'accès aux informations qui circulent sous forme électronique, de même que la production, l'échange et la diffusion de ces informations, en respectant toujours les garanties des articles 9, 9 A et 19. »

regering en privésector het initiatief genomen de nodige investeringen met het oog op een uitbreiding van de toegang tot het internet te versnellen. In Frankrijk heeft de *Conseil constitutionnel* het recht op toegang tot het internet bekrachtigd (1).

In verband met de kosten van het opnemen van het recht op toegang tot het internet in de Grondwet, kan een parallel worden getrokken tussen dat recht en andere fundamentele rechten die door de Grondwet worden gewaarborgd. Het komt de diverse beleidsniveaus toe de doeltreffendheid van die rechten te waarborgen.

In verband met het materiële aspect van de toegankelijkheid van het internet, zowel voor de vaste infrastructuur als voor de mobiele structuren, moet erop worden gewezen dat de toestand in België, zoals blijkt uit de Europese vergelijking, al uitstekend is. Ook het prijspeil is acceptabel.

Met betrekking tot de competenties kunnen echter nog vorderingen worden gemaakt. Dat geldt ook voor meer lokale kwesties in verband met de investeringen die moeten worden gedaan in bepaalde technologieën, in het bijzonder in mobiele technologie, om de dekking van bepaalde gebieden van het grondgebied te verzekeren.

Mevrouw Thibaut is verbaasd over de stelling dat niet alleen geografische criteria een rem zijn op de investeringen, maar ook een taks van het Waalse Gewest. Spreekster wil weten of de onmogelijkheid om verbinding te maken met een mobiele dienst in landbouw- of bosgebied niet zozeer moet worden toeschreven aan een Waalse taks, maar aan geografische omstandigheden.

De heer Galand antwoordt dat de eerste doelstelling van de operatoren niet noodzakelijk de dekking van elk kleinste deeltje van het grondgebied is, maar de hele bevolking te bedienen. Omdat de bevolking zich echter over het hele grondgebied verplaatst, hebben de operatoren er uiteraard belang bij hun cliënten een goede geografische dekking te bieden. Het is juist dat er in verband hiermee problemen rijzen in bepaalde delen van het grondgebied van het Waalse Gewest, niet noodzakelijk in het midden van het Ardense woud, maar wel in sommige dorpen of zelfs in sommige steden. Die problemen van dekking gelden echter niet voor alle

investissementen nécessaires en vue d'une extension de l'accès à Internet. En France, le Conseil constitutionnel a consacré le droit d'accès à l'Internet (1).

Quant aux coûts liés à l'insertion du droit d'accès à l'Internet dans la Constitution, un parallèle peut être fait entre ce droit et les autres droits fondamentaux garantis par la Constitution. Il revient aux différents niveaux de pouvoir de garantir l'effectivité de ces droits.

En ce qui concerne l'aspect matériel de l'accessibilité de l'Internet, tant par les infrastructures fixes que par les infrastructures mobiles, il convient de noter que la situation en Belgique, comme la comparaison européenne le démontre, est déjà excellente. Les niveaux des prix sont également acceptables.

En ce qui concerne les compétences, par contre, des progrès peuvent encore être réalisés. Cela vaut également pour des questions plus locales liées aux investissements qui devraient être faits dans certaines technologies, notamment mobiles, pour garantir une couverture de certaines zones du territoire.

Mme Thibaut s'étonne des propos selon lesquels non seulement des critères géographiques mais aussi une taxe de la Région wallonne constituent un frein aux investissements. L'intervenante souhaite savoir si l'impossibilité de se connecter à un service mobile dans une zone rurale ou forestière, ne doit pas tant être attribuée à une taxe wallonne, qu'à des circonstances géographiques.

M. Galand répond que le premier objectif des opérateurs n'est pas forcément la couverture de la moindre parcelle du territoire, mais de couvrir l'ensemble de la population. Mais comme celle-ci se déplace sur l'ensemble du territoire, les opérateurs ont évidemment un intérêt à offrir à leurs clients une bonne couverture géographique. Il est vrai qu'à cet égard, des problèmes se posent dans certaines portions du territoire de la Région wallonne, pas forcément au milieu de la forêt ardennaise, mais notamment dans certains villages, voire certaines villes. Toutefois, ces problèmes de couverture ne touchent pas toutes les technologies GSM,

(1) Zie hierover het artikel van mevrouw Isabelle Falque-Pierrotin, voorzitster van de *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL), dat verschenen is in de *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* nr. 36 (*Dossier : La liberté d'expression et de communication*), juni 2012 : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-36/la-constitution-et-l-internet.114759.html>.

(1) À cet égard, voyez l'article de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), paru dans les *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 36 (Dossier : La liberté d'expression et de communication), juin 2012 : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-36/la-constitution-et-l-internet.114759.html>.

gsm-technologieën, maar hoofdzakelijk voor 4G (zie de informatie bij punt 1 van de uiteenzetting van de heer Galand en mevrouw Haesaert). De gebruiksproblemen van 4G in bepaalde gebieden kunnen vervelend zijn, omdat de mensen steeds vaker van het internet gebruik maken via mobiele technologie. We moeten vaststellen dat de taks op de infrastructuur, die het Waals Gewest heeft ingevoerd, maakt dat bepaalde investeringen moeilijk te handhaven zijn, of zelfs niet gedaan worden. De vaste kostprijs voor het behoud van een mast bijvoorbeeld bedraagt ongeveer 25 000 euro per jaar. Wanneer een taks van 18 000 euro die kostprijs komt opdrijven, zal de operator moeten onderzoeken of het opportuun is die mast te plaatsen of te behouden. Maar, zoals reeds gezegd, geldt die problematiek vooral voor investeringen in 4G-technologie en niet, of veel minder, voor investeringen in 2G- of 3G-technologie.

Mevrouw Zrihen vraagt of het recht op toegang tot het internet niet alleen vanuit het standpunt van de technische toegankelijkheid, maar ook vanuit het standpunt van opleiding en kennis moet worden beschouwd als een fundamenteel recht in dezelfde zin als bijvoorbeeld het recht op onderwijs of op gezondheid.

Een voorbeeld kan de pertinente van haar vraag illustreren. Wanneer een schuld onbetaald blijft, wordt er een beslag uitgevoerd en een van de eerste maatregelen zal het afsnijden van het internet en het beslag op de computer zijn. De computer is evenwel deel gaan uitmaken van het dagelijks leven, om een woning of werk te vinden, om de kinderen op school te volgen en om de facturen te betalen, want alle operatoren dringen erop aan dat men elektronische facturen gebruikt. Het internet is een instrument van sociaal-economische afhankelijkheid geworden. Zonder internet wordt deelname aan het sociaal-economisch leven (bijvoorbeeld groepsaankopen) en contact met overhedsadministraties heel moeilijk. Welk standpunt heeft de sector van de operatoren over de stelling dat het internet niet alleen een technisch instrument is, maar ook een fundamenteel bestanddeel van het burgerschap ?

De heer Galand is het met de opmerkingen van mevrouw Zrihen eens, hoewel haar vraag niet onder de bevoegdheid van de operatoren valt.

Met betrekking tot het probleem van de onbetaalde rekeningen vestigt mevrouw Haesaert er de aandacht op dat de telecomwet een beschermingsbepaling bevat die

mais principalement la 4G (voir les informations au point 1 de l'exposé de M. Galand et Mme Haesaert). La difficulté de déployer la 4G dans certaines zones peut constituer un inconvénient dans la mesure où les utilisateurs accèdent de plus en plus à l'Internet par le biais de la technologie mobile. Force est de constater que la taxe sur les infrastructures, introduite par la Région wallonne, rend certains investissements difficiles soit à maintenir, soit, parfois, à consentir. Le coût fixe de maintien d'un pylône, par exemple, s'élève à environ 25 000 euros par an. Lorsqu'une taxe de 18 000 euros vient grever ce coût, l'opérateur sera amené à examiner l'opportunité d'installer ou de maintenir un pylône. Mais, comme cela a déjà été relevé, cette problématique concerne prioritairement les investissements dans la technologie 4G et non pas, ou beaucoup moins, ceux dans la technologie 2G et 3G.

Mme Zrihen pose la question de savoir si le droit d'accès à l'Internet, non seulement du point de vue de l'accessibilité technique, mais aussi du point de vue de son apprentissage et de sa connaissance, doit être considéré comme un droit fondamental au même titre que, par exemple, le droit à l'éducation ou le droit à la santé.

Un exemple peut illustrer la pertinence de sa question. Lorsqu'en cas de non-paiement d'une dette, une saisie est opérée, une des premières mesures consistera à couper l'Internet et saisir l'ordinateur. Or, l'ordinateur est devenu une partie intégrante de la vie quotidienne, pour trouver un logement ou du travail, pour le suivi des enfants à l'école et le paiement des factures parce que tous les opérateurs insistent pour que l'on utilise des factures électroniques. L'Internet est devenu un instrument de dépendance socio-économique sans lequel la participation à la vie socio-économique (par exemple des achats groupés) et le contact avec des administrations publiques devient très difficile. Quel est le point de vue du secteur des opérateurs sur la thèse selon laquelle l'Internet n'est pas seulement un instrument technique, mais aussi un constituant fondamental de la citoyenneté ?

M. Galand souscrit aux observations de Mme Zrihen bien que sa question ne relève pas de la compétence des opérateurs.

En ce qui concerne le problème des factures impayées, Mme Haesaert attire l'attention sur le fait que la loi sur les télécommunications comprend un dispositif de

de operator verhindert om in geval van wanbetaling de aansluiting zomaar af te sluiten (1).

De heer Anciaux voegt daaraan toe dat een eventuele verankering van de universeledienstbepaling in artikel 23 van de Grondwet niet door een consument kan worden aangegrepen om zich te verzetten tegen een stopzetting van de dienstverlening in geval van wanbetaling.

Zoals eerder is verklaard, houdt een dergelijke verankering een *standstill*-verplichting in. Dat betekent dat het bestaande aanbod met de daaraan verbonden kosten moet worden behouden en onderhouden, zonder dat dat individueel afdwingbaar is. Er bestaat echter geen verplichting om bijkomende investeringen te doen met het oog bijvoorbeeld op een volledige dekking van het grondgebied door het 4G-netwerk.

Mevrouw Elias (Proximus) verklaart dat de heer Anciaux terecht het punt heeft aangeraakt dat de eventuele opname van het recht op internet in de Grondwet niet de rechten van de burger ten aanzien van de telecomsector betreft. Die worden al extensief geregeld door de Europese richtlijn en de Belgische wetgeving. De telecomsector is enthousiast over het standpunt dat het internet een belangrijk maatschappelijk gegeven is. De grondwettelijke inbedding van het recht op toegang tot het internet roept echter ook een aantal vragen op. Zo handelen internationale discussies over dit recht meestal over de mogelijkheid van de overheid om de internettoegang van bepaalde burgers af te snijden wanneer die er afwijkende politieke meningen op na houden. Wanneer het erop aankomt de connectiviteit van de burger met het internet te waarborgen, biedt de Europese richtlijn voldoende houvast. Zij bevat een juridisch kader om deze

(1) Artikel 119 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie :

« § 1. Onverminderd de toepassing van artikel 70, § 1, 2°, d), stelt de minister na advies van het Instituut, de lijst op van de maatregelen die de operatoren kunnen nemen in geval van een onbetaalde rekening. De lijst van de maatregelen wordt vermeld in het in artikel 108 bedoelde contract. De rentevoet die wordt aangerekend voor eventuele verwijlrentesten, mag niet hoger liggen dan de wettelijke rentevoet.

§ 2. Bij deze maatregelen wordt de abonnee vooraf gewaarschuwd over een aanstaande onderbreking van de dienstverlening of verbreking van de aansluiting als gevolg van die wanbetaling.

Behalve in geval van fraude of aanhoudend niet betaalde rekeningen waarover geen betwisting bestaat, blijft bij deze maatregelen een eventuele onderbreking van de dienstverlening, voor zover dat technisch mogelijk is, beperkt tot de betrokken dienst.

Deze maatregelen bepalen dat vóór de volledige verbreking van de aansluiting de operator gratis een beperkte dienst verstrekt waarbij de eindgebruiker over de mogelijkheid beschikt om te worden opgebeld, met uitsluiting van oproepen met betrekking van de gesprekskosten door de opgeroepene, en zelf de nooddiensten op te bellen.

De deactivering of de instelling van de minimumdienst wegens wanbetaling is gratis. Het bedrag dat eventueel verschuldigd is voor de reactivering van de dienst na een onderbreking wegens wanbetaling mag niet meer bedragen dan 30 euro inclusief btw. »

protection qui empêche l'opérateur de couper trop rapidement la connexion en cas de défaut de paiement (1).

M. Anciaux ajoute que si une disposition relative au service universel était insérée dans l'article 23 de la Constitution, un consommateur ne pourrait pas s'en prévaloir pour s'opposer à une cessation du service en cas de défaut de paiement.

Comme expliqué plus haut, un tel ancrage comporte une obligation de *standstill*. Cela signifie que l'offre existante avec les frais y afférents doit être maintenue et entretenue, sans qu'aucune exigibilité ne soit conférée à titre individuel. Il n'y a toutefois aucune obligation d'effectuer des investissements supplémentaires destinés par exemple à assurer une couverture complète du territoire par le réseau 4G.

Mme Elias (Proximus) fait remarquer que c'est à juste titre que M. Anciaux a souligné que l'éventuelle insertion dans la Constitution du droit d'accéder à l'Internet ne portait pas sur les droits du citoyen à l'égard du secteur des télécommunications. Ceux-ci sont déjà réglementés de manière extensive par la directive européenne et la législation belge. Le secteur des télécommunications se félicite de ce que l'Internet est considéré comme une donnée sociale importante. L'ancrage constitutionnel du droit d'accéder à l'Internet soulève néanmoins aussi un certain nombre de questions. C'est ainsi que les discussions internationales consacrées à ce droit s'intéressent généralement à la possibilité qu'ont les pouvoirs publics de couper l'accès à l'Internet de certains citoyens lorsque ceux-ci expriment des opinions politiques divergentes. Pour ce qui est d'assurer la connectivité Internet pour les citoyens, la directive

(1) Article 119 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques :

« § 1^{er}. Sans préjudice de l'application de l'article 70, § 1^{er}, 2^o, d), le ministre fixe, après avis de l'Institut, la liste des mesures que peuvent prendre les opérateurs en cas de facture impayée. La liste des mesures figure dans le contrat visé à l'article 108.

Le taux d'intérêt porté en compte pour d'éventuels intérêts de retard ne peut pas dépasser le taux d'intérêt légal.

§ 2. Ces mesures garantissent que l'abonné reçoit un avertissement préalable d'une interruption de service ou d'une déconnexion résultant de ce défaut de paiement.

Sauf en cas de fraude ou de défaut de paiement persistant concernant lesquels il n'y a pas de contestation et pour autant que cela soit techniquement possible, ces mesures veillent à limiter l'interruption au service concerné.

Ces mesures prévoient qu'avant l'interruption complète du service, l'opérateur fournit gratuitement un service réduit dans le cadre duquel l'utilisateur final a la possibilité d'être appelé, à l'exclusion des appels payables à l'arrivée, et d'appeler lui-même les services d'urgence.

La désactivation ou le placement en service minimum pour défaut de paiement s'opère gratuitement. Le montant éventuellement dû pour la réactivation du service à la suite d'une interruption pour défaut de paiement ne peut excéder 30 euros, T.V.A. comprise. »

aangelegenheid vrij flexibel te regelen. Het is de vraag of er geen misverstanden zullen rijzen bij de burgers wanneer zij zich met de Grondwet in de hand bij een operator aanmelden om hun recht op toegang tot het internet af te dwingen. Hoe zal de burger de voorgestelde grondwetsbepaling in concreto begrijpen ?

Dus, hoe enthousiast de sector ook is over het maatschappelijk belang van de toegang tot het internet, bij de inschuiving ervan in de Grondwet kunnen wel kanttekeningen worden geplaatst.

De heer Anciaux heeft begrip voor die vraagstelling. Maar men mag niet uit het oog verliezen dat er nu reeds burgers zijn die niet gerechtigd zijn op een internetaansluiting. Niet iedereen heeft dezelfde rechten. In bepaalde gevallen kunnen een burger bepaalde rechten worden ontnomen, bijvoorbeeld gevangen. In de voorstellen over het grondwettelijk recht op toegang tot het internet staan twee principes voorop : de *standstill*-verplichting en de verplichting voor de overheid om haar collectief engagement te realiseren, zonder dat daar een individuele afdwingbaarheid tegenover staat. De voorgestelde grondwetsbepaling vereist dus nadere uitvoeringsbepalingen. Op dat vlak verschilt het voorgestelde recht op toegang tot het internet niet van de andere in artikel 23 vervatte sociale, economische en culturele rechten die evenmin een subjectief recht inhouden.

De heer Hamande (IBPT) wenst nog de aandacht te vestigen op de technologische evolutie : de afgelopen jaren is men geëvolueerd van telecommunicatie naar elektronische communicatie en internet, zonder te weten wat voor concepten in de toekomst zullen worden gebruikt. De grondwetgever en de wetgever moeten er bijgevolg op toezien dat de woordenschat in de eventuele nieuwe bepalingen het mogelijk maakt om op een soepele manier rekening te houden met de technologische evolutie of revolutie.

europeenne offre une assise suffisante. Elle prévoit un cadre juridique qui permet de réglementer cette matière de manière relativement flexible. La question est de savoir si l'on ne risque pas de créer des malentendus chez des citoyens qui penseraient pouvoir interpeler un opérateur, la Constitution à la main, pour faire respecter leur droit d'accéder à l'Internet. Comment le citoyen comprendra-t-il concrètement la disposition constitutionnelle proposée ?

Tout en se félicitant de la reconnaissance de l'importance sociale de l'accès à l'Internet, le secteur estime dès lors que l'insertion d'un tel droit dans la Constitution appelle malgré tout quelques observations.

M. Anciaux comprend cette considération. Il ne faut cependant pas oublier qu'actuellement déjà, certains citoyens n'ont pas droit à une connexion Internet. Tout le monde ne possède pas les mêmes droits. Dans certains cas, des citoyens peuvent être privés de certains droits. C'est le cas des prisonniers par exemple. Deux principes sont fondamentaux dans les propositions relatives au droit constitutionnel d'accéder à l'Internet, à savoir l'obligation de *standstill* et l'obligation qui incombe aux pouvoirs publics de réaliser leur engagement collectif sans qu'aucune exigibilité individuelle n'y soit assortie. La disposition constitutionnelle proposée nécessite donc l'adoption de modalités d'application plus précises. À cet égard, le droit proposé d'accéder à l'Internet ne diffère pas des autres droits sociaux, économiques et culturels visés à l'article 23, qui ne confèrent pas non plus de droits subjectifs.

M. Hamande (IBPT) souhaite encore attirer l'attention sur l'évolution technologique : on est passé ces dernières années du concept de télécommunications aux concepts de communication électronique et d'Internet, sans savoir quels termes seront utilisés à l'avenir. Le constituant et le législateur devront dès lors veiller à ce que le vocabulaire utilisé dans les éventuelles nouvelles dispositions permette de tenir compte, de manière souple, de l'évolution ou de la révolution technologique.

3. OVER HET RECHT OP MOBILITEIT (VOORSTELLEN nrs. 6-155 en 6-123)

A. Uiteenzettingen

1. De heer Pierre Lannoy, docent, Faculteit Sociale en Politieke Wetenschappen, Université libre de Bruxelles (ULB)

Wie mobiliteit vanuit een sociologisch standpunt benadert, interesseert zich voor de plaats die mobiliteit in de werking van onze samenleving inneemt, maar ook voor de sociale dynamiek die ze veroorzaakt.

Spreker sluit zich aan bij de vaststellingen in de toelichting van het voorstel van de heer Anciaux c.s. Vandaag is mobiliteit een essentiële voorwaarde om deel te nemen aan het sociale, economische en culturele leven. Heel vaak is ze ook een verplichting. Vanuit dat standpunt hebben niet alle burgers dezelfde middelen om aan die voorwaarde en die verplichting te voldoen.

De fundamentele aard van mobiliteit wordt al lang erkend. Op juridisch gebied is dit voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om het recht op mobiliteit in te voegen niet het eerste. Er was al een ontwerp hierover van de regering Dehaene van 12 april 1995 alsook een voorstel van de heer Pieters van 25 februari 2000.

Op het niveau van de gewestelijke wetgevingen werden reeds meerdere begrippen geïntroduceerd, zoals de basismobiliteit en –toegankelijkheid in het Vlaams Gewest, de plaatselijke mobiliteit en toegankelijkheid in het Waals Gewest en de universele toegankelijkheid in het Brussels Gewest.

Ook alle sociale gesprekspartners, zowel de werkgeversorganisaties, de vakbonden als de verenigingssector, erkennen het belang van een recht op mobiliteit.

Op academisch niveau wordt het principe breed erkend en besproken. We verwijzen naar het werk van de heer Castaigne e.a., *Droit et mobilité*, (PUN2003). In zijn artikel « Vers le droit à la mobilité dans la Constitution ? » haalt Philippe Versailles er dezelfde argumenten aan als die welke de heer Van Praet heeft uiteengezet.

In Frankrijk werd het recht op mobiliteit opgenomen in de kaderwet voor het binnenlands vervoer. De

3. SUR LE DROIT À LA MOBILITÉ (PROPOSITIONS n°s 6-155 et 6-123)

A. Exposés

1. M. Pierre Lannoy, chargé de cours, Faculté des Sciences sociales et politiques, Université libre de Bruxelles (ULB)

Aborder la mobilité d'un point de vue sociologique, c'est s'intéresser à la place qu'occupe la mobilité dans le fonctionnement de notre société, mais aussi aux dynamiques sociales qu'elle engendre.

L'orateur se rallie aux constats formulés dans les développements de la proposition de M. Anciaux et consorts. La mobilité est aujourd'hui une condition essentielle de participation à la vie sociale, économique et culturelle. Elle est aussi bien souvent une obligation. De ce point de vue, tous les citoyens ne sont pas dotés des mêmes ressources pour répondre à la fois à cette condition et à cette obligation.

La reconnaissance du caractère fondamental de la mobilité a déjà une longue histoire. Sur le plan juridique, cette proposition de révision de l'article 23 de la Constitution pour y insérer le droit à la mobilité n'est pas la première. Elle a déjà fait l'objet d'un projet du gouvernement Dehaene du 12 avril 1995, ainsi que d'une proposition de M. Pieters du 25 février 2000.

Au niveau des législations régionales, plusieurs notions ont déjà été introduites, telles que la mobilité et l'accessibilité de base en Région flamande, la mobilité et l'accessibilité locale en Région wallonne, et l'accessibilité universelle en Région bruxelloise.

L'ensemble des partenaires sociaux reconnaissent aussi l'importance d'un droit à la mobilité, tant au sein des organisations patronales, des syndicats que du secteur associatif.

Au niveau académique, le principe est largement admis et discuté. Citons l'ouvrage de M. Castaigne et al., *Droit et mobilité*, (PUN2003). Dans son article « Vers le droit à la mobilité dans la Constitution ? », Philippe Versailles y avance les mêmes arguments que ceux exposés par M. Van Praet.

En France, le droit à la mobilité a été introduit dans la loi d'orientation des transports intérieurs. M. Lannoy

heer Lannoy verwijst naar het werk van Mignot D., Rosales-Montana S., *Vers un droit à la mobilité pour tous*, (D.F., 2006).

Op international gebied ten slotte wijst spreker op Gay C. e.a., *Mobile-Immobile. Quels choix, quels droits pour 2030*, dat is uitgegeven door l’Aube et Forum Vie mobile, dat tot de SNCF behoort.

Laten we uitgaan van het idee van de algemene mobiliteit. (Zie Lannoy P., Ramadier T., *La mobilité généralisée* (Academia 2007)). Het centrale belang van mobiliteit in onze samenlevingen maakt het probleem van de ongelijkheid in die aangelegenheid cruciaal. Wanneer men over een fundamenteel recht op mobiliteit discussieert, is dat precies omdat er problemen van ongelijkheid rijzen bij het uitoefenen van de mobiliteit.

Vijf hoofdfactoren structureren de ontwikkeling van de mobiliteit en dragen ertoe bij dat er vanuit dat oogpunt ongelijkheid ontstaat. Voor elk van die factoren zullen we enkele aanzetten tot mogelijke oplossingen formuleren. Het is niet de bedoeling een catalogus van goede praktijken voor te stellen, maar wel de omvang en de complexiteit van de problemen die door de ontwikkeling van de mobiliteit ontstaan uit de doeken te doen en stof tot nadrukken te bieden over de wenselijkheid van een fundamenteel recht op mobiliteit en over de vorm die dat kan aannemen.

De eerste bron van ongelijkheid in de uitoefening van de mobiliteit is uiteraard de uiteenlopende sociaaleconomische status van mensen, de ongelijke verdeling van de rijkdom en de sociale uitsluiting. Maar wat betekent dat voor de mobiliteit zelf ?

Factor 1 : De versnippering van de territoria

De locatie van de activiteiten van het sociale, economische, culturele en administratieve leven is nog gebaseerd op een logica van functionele specialisering, dat wil zeggen dat elke activiteit haar ruimte heeft. Dat principe van zonering, dat vandaag nog heel aanwezig is, bevordert de stadsuitbreiding. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de woonzones.

Hoe draagt die factor bij tot de ongelijkheid op het gebied van mobiliteit ?

Het dragen van de mobiliteitslast die erin bestaat al die ruimten met elkaar te verbinden om te gaan werken, zich te ontspannen, enz. vergt middelen. Die middelen zijn in onze samenleving ongelijk verdeeld, eerst en

renvoie à l’ouvrage de Mignot D., Rosales-Montana S., *Vers un droit à la mobilité pour tous*, (D.F., 2006).

Enfin, au niveau international, l’orateur cite Gay C. et al., *Mobile-Immobile. Quels choix, quels droits pour 2030*, édité par l’Aube et Forum Vie mobile qui relève de la SNCF.

Partons de l’idée de mobilité généralisée (voir Lannoy P., Ramadier T., *La mobilité généralisée* (Academia 2007)). Le caractère central de la mobilité dans nos sociétés rend crucial le problème des inégalités en cette matière. Si l’on discute d’un droit fondamental à la mobilité, c’est précisément parce que se posent des problèmes d’inégalité dans l’exercice de la mobilité.

Cinq facteurs principaux structurent le développement de la mobilité et contribuent à engendrer des inégalités de ce point de vue. Pour chacun d’eux, on évoquera quelques pistes de solutions possibles. L’objectif n’est pas de présenter un catalogue de bonnes pratiques mais de mettre en lumière l’étendue et la complexité des problèmes posés par le développement des mobilités et d’alimenter la réflexion sur l’opportunité d’un droit fondamental à la mobilité ainsi que sur la forme qu’il pourrait prendre.

La première source d’inégalités dans l’exercice de la mobilité est évidemment la disparité des statuts socio-économiques, l’inégale répartition des richesses et l’exclusion sociale. Mais qu’en est-il en matière de mobilité elle-même ?

Facteur 1 : La parcellisation des territoires

La localisation des activités de la vie sociale, économique, culturelle et administrative se fonde encore sur une logique de spécialisation fonctionnelle, c’est-à-dire qu’à chaque activité correspond son espace. Ce principe du zonage encore très présent aujourd’hui favorise l’étalement urbain. C’est par exemple le cas pour les zones résidentielles.

En quoi ce facteur alimente-t-il des inégalités en matière de mobilité ?

Assumer la charge de mobilité qui consiste à relier tous ces espaces entre eux pour aller travailler, pour se divertir, etc. suppose des ressources. Or, celles-ci sont inégalement distribuées dans notre société, d’abord au

vooral sociaaleconomisch, maar ook wat het aanbod van openbaar vervoer betreft.

Overigens stimuleren die versnippering van de ruimte en die stadsuitbreiding het gebruik van de auto en bezwaren ze de minst begunstigde gezinnen met zeer grote kosten.

Om dat verschijnsel te bestrijden zijn er twee oplossingen :

- de functionele menging en de dichtheid stimuleren. Die oplossing valt onder het stedenbouwkundig recht en heeft als doel de verplaatsingsbehoeften te beperken ;

- de multimodale toegankelijkheid ontwikkelen.

Factor 2 : De mobiliteit van de activiteiten

Individuen bewegen, maar de activiteiten ook. Daar kunnen we talrijke voorbeelden van geven. De verplaatsing naar het buitenland van de ondernemingen wijzigt de verplaatsingsprogramma's van de mensen die in de buurt van die ondernemingen woonden. De locatie van de administratieve diensten, de handelscentra kan de mobiliteitsbehoeften sterk veranderen.

Hoe draagt die mobiliteit van de activiteiten bij tot de ongelijkheid ?

Ze maakt de verplaatsingsketens die van de individuen gevraagd worden complexer en langer. Spreker geeft het voorbeeld van zijn gemeente, waar het politiecommissariaat onlangs van het stadscentrum naar de rand verhuisde. Voordien bevond het politiecommissariaat zich op 850 m van het station, dat is 11 minuten te voet. Nu ligt het op 3 km van het station, dat is 33 minuten te voet. Er passeert slechts één buslijn, terwijl er aan het station zestien lijnen plus een trein passeren. We hebben hier te maken met een beslissing van verhuizing waarvoor misschien goede redenen zijn, maar die de verplaatsingsketen voor mensen die geen auto hebben langer en complexer maakt.

De verhuizing van de activiteiten versterkt tevens de segregerende effecten van de woningmarkt. De gebieden die economisch achterblijven, zijn het goedkoopst om te wonen, daar komen de sociaal zwakste bevolkingsgroepen terecht. Ze bevinden zich dan ver van de plaatsen met werkgelegenheid. Bij het inplannen van de publieke en sociale woningen wordt er niet altijd aan gedacht de mobiliteit te beperken.

point de vue socio-économique mais aussi par rapport à l'offre de transports publics.

Par ailleurs, cette parcellisation de l'espace et cet étalement urbain favorisent l'usage de l'automobile et font peser sur les ménages les moins dotés un coût très important.

Deux pistes peuvent être envisagées pour lutter contre ce phénomène :

- favoriser la mixité fonctionnelle et la densité. Cette opération qui relève du droit de l'urbanisme aurait pour but de limiter les besoins de déplacement ;

- développer l'accessibilité multimodale.

Facteur 2 : La mobilité des activités

Les individus bougent mais les activités aussi. On peut en donner de nombreux exemples. La délocalisation des entreprises modifie les programmes de déplacement des personnes qui résidaient à proximité de ces entreprises. La localisation des services administratifs, des centres commerciaux peut modifier fortement les besoins de mobilité.

En quoi cette mobilité des activités alimente-t-elle les inégalités ?

Elle complexifie et allonge les chaînes des déplacements qui sont demandés aux individus. L'orateur cite l'exemple de sa commune où, récemment, le commissariat de police a été déplacé du centre-ville vers l'extérieur. Antérieurement, le commissariat de police se situait à 850 m de la gare, soit 11 minutes à pied. Désormais, il est à 3km de la gare, soit 33 minutes à pied. Il est desservi par une seule ligne de bus alors que la gare est desservie par seize lignes, en plus du train. On est là face à une décision de délocalisation qui s'explique peut-être par de bonnes raisons mais qui allonge la chaîne de déplacement et la complexifie pour les personnes qui ne possèdent pas d'automobile.

La délocalisation des activités renforce par ailleurs les effets ségrégatifs du marché résidentiel. Les zones d'abandon économique sont les moins chères au point de vue résidentiel, c'est là que se retrouvent les populations les plus défavorisées mais elles sont dès lors éloignées des lieux d'emploi. La localisation du logement public et social n'est pas toujours pensée pour minimiser la mobilité.

Mogelijke oplossingen ?

- Eraan denken de activiteiten in te planten in de buurt van verkeersknooppunten ;
- Het aanbod van het openbaar vervoer flexibel maken, zodat het zich sneller kan aanpassen aan de verandering van locatie van de activiteiten.

Factor 3 : De vermarkting van de mobiliteit

Steeds meer worden verplaatsingen geconcieerd in een marktlogica, waarbij de eerste markt uiteraard de automobielmarkt is, maar ook het belang van de hoge – snelheidsmarkt blijft maar groeien, zowel voor de private als voor de publieke operatoren. Er worden belangrijke bedragen geïnvesteerd in de hogesnelheidssegmenten omdat ze uiterst rendabel zijn.

Hoe draagt die ontwikkeling bij tot de ongelijkheid ?

Die veralgemening van de koopmanslogica, of in elk geval het begrotingsevenwicht, zet ertoe aan te ontwikkelen wat economisch winstgevend is. Het is echter niet zeker dat de mobiliteitssegmenten die sociaal en milieuvriendelijk zijn, de rendabelste zijn. De koopmanslogica zou de taak van het openbaar vervoer in ons land kunnen doen vergeten.

Er wordt voorrang gegeven aan de rendabelste dienstverlening, met relatief weinig herverdelende mechanismen voor de minst rendabele segmenten, die sociaal gezien of met het oog op het milieu misschien wel de interessantste zijn. Overigens is de prijs van de individuele verplaatsing per auto onbetaalbaar voor bepaalde segmenten van de bevolking, wat overtredingen en uitsluiting met zich brengt, bijvoorbeeld rijden zonder verzekering, wat tot een rijverbod kan leiden.

Mogelijke oplossingen ?

- processen instellen voor transfers van de rendabelste sectoren naar de minder « rendabele » sectoren ;
- de vormen van maatschappelijke hulp uitbreiden tot het vervoer, niet alleen aan de hand van moduleerbare tarivering, maar ook aan de hand van een vervoers- of mobiliteitsuitkering, die de gezinnen of individuen op verschillende wijzen kunnen gebruiken ;
- tevens de ontwikkeling stimuleren van autodelen, want dat heft de kostprijs van de aankoop en het onderhoud van het individuele voertuig op en laat de last van het vervoer niet langer op de individuele persoon rusten.

Quelles pistes ?

- Penser à localiser les activités à proximité des noeuds d’accessibilité ;
- Flexibiliser l’offre publique de transports, de manière à ce qu’elle puisse s’adapter plus rapidement au changement de localisation des activités.

Facteur 3 : La marchandisation de la mobilité

De plus en plus, les déplacements sont conçus dans une logique de marchés, le premier étant bien sûr le marché automobile, mais aussi le marché de la grande vitesse dont l’importance ne fait que s’accroître tant pour les opérateurs privés que publics. Les segments de la grande vitesse font l’objet d’investissements importants parce qu’ils sont extrêmement rentables.

En quoi cette évolution alimente-t-elle les inégalités ?

Cette généralisation de la logique marchande ou en tout cas de l’équilibre budgétaire pousse à développer ce qui est profitable économiquement. Or, il n’est pas sûr que les segments de mobilité souhaitables d’un point de vue à la fois social et environnemental soient les plus rentables. La logique marchande pourrait faire oublier la mission de transport public dans notre pays.

Priorité est donnée aux services les plus rentables avec relativement peu de mécanismes redistributifs vers les segments les moins rentables mais peut-être les plus intéressants d’un point de vue social ou environnemental. Par ailleurs, le déplacement individuel par automobile a des coûts qui peuvent être prohibitifs pour certains segments de la population, ce qui entraîne des infractions et des exclusions, par exemple l’infraction à l’assurance qui peut amener à l’exclusion de l’automobiliste.

Quelles pistes ?

- instituer des processus de transfert des secteurs les plus rentables vers les secteurs les moins « rentables » ;
- étendre les formes d’aide sociale au transport, non seulement à travers les tarifications modulables mais aussi peut-être au travers d’une allocation transports ou mobilité qui pourrait être utilisée de manière différente par les ménages ou les individus ;
- favoriser aussi le développement des services partagés, car ils suppriment le coût de l’achat et de l’entretien du véhicule individuel et ils ne reportent plus la charge du transport sur la personne individuelle.

Factor 4 : De ondersteuning van de mobiliteit

Verscheidene middelen ondersteunen de ontwikkeling van de mobiliteit zoals wij ze nu kennen :

- het ontwerp en het beheer van de infrastructuren ;
- de organisatie van de dienstverlening ;
- de fiscaliteit.

Hoe dragen die factoren bij tot de sociale ongelijkheid ?

Er is brede erkennung in de literatuur van de vicieuze cirkel van de wegenbouw, namelijk dat de ontwikkeling van de auto noopt tot de bouw van meer wegen en dat meer wegen nopen tot de ontwikkeling van de auto. Dat doet de afhankelijkheid van de auto slechts toenemen, omdat steeds minder plaatsen op een andere manier dan met de auto bereikbaar zijn.

Het principe van de derde betaler, dat wil zeggen het feit dat de kostprijs van het vervoer niet gedragen wordt door de persoon of de werkgever, maar onrechtstreeks door de overheid, is vandaag aan de maatschappelijke en professionele inschakeling gekoppeld. Ofwel is het gekoppeld aan het hebben van een baan, waardoor men bijvoorbeeld een terugbetaling van het openbaar vervoer of een voordeel in natura in de vorm van een bedrijfs-wagen kan genieten, ofwel aan de maatschappelijke integratie. Aldus wordt het schoolvervoer verzekerd, maar wordt niet gedacht aan de andere verplaatsingen van de sociaal zwakkere groepen.

De ondersteuning van het vervoer is gekoppeld aan centrale activiteiten zoals werk en school.

Wat zijn de denksporen ?

- de toepassing van basissystemen systematiseren en stroomlijnen ;
- ontwikkelen wat de autonome mobiliteit kan bevorderen, met name gunstiger infrastructuren voor de actieve modi, zoals fietsen, lopen, enz. en die modi prioritair maken in het beheer van de infrastructuren. Dat is al gedeeltelijk het geval, dankzij recente wijzigingen in de wetgeving, zoals de voorrang aan trams, de voorrang aan voetgangers bijvoorbeeld ;

Facteur 4 : Le soutien à la mobilité

Différents supports soutiennent le développement de la mobilité dans les formes que nous lui connaissons aujourd’hui :

- la conception et la gestion des infrastructures ;
- l’organisation des services ;
- la fiscalité.

Comment ces facteurs peuvent-ils alimenter les inégalités sociales ?

La littérature reconnaît largement le « cercle vicieux du développement routier », c'est-à-dire le fait que le développement de l'automobile appelle le développement routier et que celui-ci appelle au développement de l'automobile. Cela ne fait qu'augmenter la dépendance automobile car de moins en moins de lieux sont accessibles autrement qu'en automobile.

Le principe du tiers payeur, c'est-à-dire le fait que le coût du transport soit assumé non par la personne ou l'employeur, mais indirectement par l'autorité publique, est aujourd'hui lié à l'intégration sociale et professionnelle. Il est soit lié à la possession d'un emploi, ce qui permet par exemple de bénéficier d'un remboursement des transports publics ou d'une rémunération en nature à travers une voiture de société, soit à l'intégration sociale. Ainsi, les transports scolaires sont assurés mais les autres déplacements de populations défavorisées ne sont pas pris en considération.

Le soutien des transports est lié à des activités centrales telles que travail et école.

Quelles pistes de réflexion ?

- systématiser et uniformiser l'application de systèmes de base ;
- développer ce qui peut favoriser la mobilité autonome, notamment des infrastructures plus favorables aux modes actifs tels que vélo, marche, etc. et rendre ces modes prioritaires dans la gestion des infrastructures. C'est déjà en partie le cas grâce à des changements de législation récents comme la priorité aux trams, priorité aux piétons, par exemple ;

– een mogelijke nivellering van de vormen van maatschappelijke hulp voor vervoer bedenken, opdat ze niet alleen voor de gevallen van inschakeling worden gegeven.

Factor 5 : De individualisering van de levensstijlen

De activiteitenprogramma's van de burgers en de gezinnen worden steeds diverser. Ze lopen uit elkaar in ruimte en tijd. Men spreekt van de « desynchronisering » van het maatschappelijk leven.

Die factor geeft ook voedsel aan de ongelijkheid in onze samenleving, onder andere voor de kwetsbaarste gezinnen, omdat hij ertoe kan leiden dat men van bepaalde activiteiten afziet omdat ze onbereikbaar zijn. Dat is het geval in veel eenoudergezinnen waar de vervoerstaak door één enkel lid ingevuld wordt.

Uit alle studies blijkt dat die taak van het coördineren van de mobiliteit meer op de schouders van vrouwen dan van mannen terechtkomt.

Enkele ideeën om die ongelijkheid te verminderen :

– zoveel mogelijk de kosteloze systemen van lokale « cabotage » stimuleren, dat wil zeggen van geregeld lokaal vervoer ;

– de actieve samenwerkingsmodi stimuleren, dat wil zeggen de autonome verplaatsingen van de gezinsleden bevorderen. Men spreekt van een samenwerkingsmodus wanneer de vervoerstaak van de ouder aan een collectieve organisatie kan worden gedelegeerd. In het systeem « *pedibus* » bijvoorbeeld begeleidt een oudercollectief de kinderen samen naar school, waardoor een aantal ouders op dat ogenblik niet meer voor de vervoerstaak hoeft in te staan ;

– de toegang van minderjarigen tot het openbaar vervoer bevorderen. Dat gebeurt al aan de hand van tariefmodaliteiten, maar die faciliteiten kan men nog uitbreiden ;

– de dienstverlening op verzoek ontwikkelen, met name voor alleenstaanden, zoals bejaarden.

Conclusie : enkele bedenkingen bij de vragen die het invoeren van een recht op mobiliteit met zich brengt.

Het is duidelijk dat het probleem van een grondrecht aan het probleem van de ongelijkheid gekoppeld is. De centrale taak van de overheid is een positieve verplichting, maar ook de negatieve verplichting om de factoren

– penser une égalisation possible des formes d'aide sociale au transport afin qu'elles ne soient pas réservées aux cas d'intégration.

Facteur 5 : L'individualisation des modes de vie

Les programmes d'activités des citoyens et des ménages se diversifient de plus en plus. Ils divergent d'un point de vue spatial et temporel. On parle de « désynchronisation » de la vie sociale.

Ce facteur alimente aussi les inégalités dans notre société, notamment pour les ménages les plus précarisés parce que cela peut amener à renoncer à certaines activités à cause de leur inaccessibilité. C'est le cas dans beaucoup de familles monoparentales dans lesquelles la charge de transport est assurée par un seul membre.

Toutes les études montrent que cette charge de coordination en matière de mobilité pèse plus fortement sur les femmes que sur les hommes.

Quelques pistes pour réduire ces inégalités :

– favoriser autant que possible les systèmes gratuits de « cabotage » local, c'est-à-dire les transports de proximité réguliers ;

– favoriser les modes actifs et collaboratifs, c'est-à-dire favoriser les déplacements autonomes des personnes du ménage. On parle de mode collaboratif dans la mesure où la charge du transport peut être déléguée du parent à une organisation collective. À titre d'exemple, dans le système du « *pedibus* », des collectifs de parents conduisent les enfants ensemble à l'école, ce qui permet à certains parents de ne pas devoir assurer la charge du transport à ce moment-là ;

– favoriser l'accès des mineurs aux transports publics. C'est déjà le cas grâce à des modalités tarifaires mais on pourrait encore étendre ces facilités ;

– développer les services à la demande, notamment pour les personnes isolées comme les personnes âgées.

Conclusion : quelques réflexions sur les questions que génère l'instauration d'un droit à la mobilité.

Il est clair que la question d'un droit fondamental est liée à la question des inégalités. La mission centrale des pouvoirs publics est une obligation positive, mais aussi une obligation négative de réduction des facteurs qui

die de ongelijkheid betreffende mobiliteit veroorzaken of in stand houden, te verminderen.

Mobiliteit is niet alleen de zaak van een sectoraal openbaarvervoerbeleid. Ze moet een transversale zorg zijn bij alle overheidsbeslissingen in de verschillende domeinen en op alle beleidsniveaus.

Moet men bijgevolg niet verder gaan dan een « universele basisdienstverlening » om een recht op de universeel aangepaste toegang tot de basisdienstverlening van het maatschappelijk leven te bevestigen ? De term « mobiliteit » heeft niet alleen te maken met openbaar vervoer, maar ook met de ethiek van het overheidsoptreden. Men moet alleen de beste juridische formulering vinden om dat principe te bevestigen.

2. De heer Yvon Loyaerts, directeur-général Mobilité & Voies hydrauliques, Waalse overheidsdienst

De heer Loyaerts verklaart dat hij weinig heeft toe te voegen aan zo'n volledige uiteenzetting. De vorige spreker heeft de sociologische basisprincipes voor het definiëren van een andere mobiliteit perfect uiteengezet. Hij heeft gesproken over zachte mobiliteit, gedeelde voertuigen, enz.

Zelf zal hij zich beperken tot een zeer pragmatisch advies, het advies van een beheerder van een bestuur dat onder meer bevoegd is voor het toezicht op bepaalde sectoren, in het bijzonder de vervoerssector.

Het onderwerp dat ons bezighoudt, stuit op een aantal beperkingen. Wanneer een recht in een normatieve tekst op om het even welk niveau wordt verankerd, kan men beroepsprocedures verwachten. En dan speelt de interpretatie van de tekst een grote rol.

De heer Loyaerts is bijgevolg bezorgd over de beperkingen van de interpretatie van het begrip « recht op mobiliteit ». Hoe moet men de basisdienstverlening inzake mobiliteit definiëren ? Hoe moet men dit op een kwantificeerbare manier definiëren ? Het begrip basisdienstverlening kan verschillen van persoon tot persoon. Mijn opvatting over mobiliteit is niet dezelfde als die van mijn buurman of die van een inwoner van Brussel of van de Ardennen.

Het wegennet, bijvoorbeeld. Bepakt « basisdienstverlening » dat elke inwoner recht heeft op een weg vlakbij zijn woonplaats ? Of een weg in goede staat ? Iemand kan beslissen om op een afgelegen plaats te gaan wonen. Hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van

engendrent ou entretiennent les inégalités en matière de mobilité.

La mobilité ne relève pas uniquement d'une politique sectorielle des transports publics. Elle doit être une préoccupation transversale à travers les différentes décisions publiques dans les différents domaines et à différents niveaux de pouvoir.

Ne faut-il pas dès lors aller au delà d'un « service de base universel » pour consacrer un droit à l'accès universellement adapté aux services de base de la vie sociale ? Le terme « mobilité » n'est pas seulement une question de transports publics mais aussi un principe d'éthique de l'action publique. Il reste à trouver la meilleure formulation juridique pour consacrer un tel principe.

2. M. Yvon Loyaerts, directeur général Mobilité & Voies hydrauliques, Service public de Wallonie

M. Loyaerts fait remarquer qu'il n'a pas grand chose à ajouter après un exposé aussi complet. L'orateur précédent a très bien rappelé un ensemble de principes sociologiques de base pour la définition d'une autre mobilité. Il a été question de mobilité douce, de véhicules partagés et autres.

Lui-même se contentera d'apporter un avis très pragmatique, l'avis d'un gestionnaire d'administration compétente notamment en matière de tutelle sur certains secteurs, en particulier les transports en commun.

Dans le domaine qui nous occupe se pose un problème de limites. Quand on consacre un droit dans un texte normatif, à quelque niveau que ce soit, il faut s'attendre à des recours. Se pose alors la question de l'interprétation du texte.

M. Loyaerts s'inquiète par conséquent des limites de l'interprétation du droit à la mobilité. Comment définir le service de base de la mobilité ? Comment le définir de manière quantifiable ? Cette notion de service de base pourra varier selon les personnes. Ma perception de la mobilité n'est pas la même que celle de mon voisin ou que celle d'un habitant de Bruxelles ou d'un habitant de l'Ardenne.

Prenons l'exemple du réseau routier. Le service de base signifie-t-il que tous les habitants ont droit à une route près de chez eux ? Voir une route en bon état ? Un citoyen peut décider d'aller habiter dans un endroit reculé. Quelle est la responsabilité de la commune par

de gemeente voor de aanleg en het onderhoud van deze weg « van een redelijk niveau » ?

Zal de burger die elke dag uren in de file staat de basisdienstverlening van de overheid aanvaarden ? Vanaf welk punt wordt deze basisdienst niet langer op een aanvaardbare manier geleverd ?

Er is ook gesproken over een basisdienst voor personen die zich niet met de auto kunnen verplaatsen. Al gaat het om een minderheid van de bevolking, men mag niet uit het oog verliezen dat dit voor sociale problemen kan zorgen. De heer Loyaerts haalt het voorbeeld aan van het openbaar vervoer, en in het bijzonder het schoolvervoer. De Vlaamse overheid heeft enkele jaren geleden een decreet aangenomen dat voorziet in een verplichte bushalte op maximum 500 m van elke woning. Het is onmogelijk gebleken deze maatregel overal uit te voeren, vooral in landelijk gebied. Ook hier zal men een drempel moeten bepalen : vanaf wanneer is dit aanvaardbaar ? Vanaf waar is dit realiseerbaar ?

In het Waals Gewest is de TEC het begrip « structurerend net » aan het bestuderen. Dat is het basisnet dat het doeltreffendst is op het vlak van tijd, comfort, enz., waarop andere vervoersmodi, of gewoon lokale bussen, worden aangesloten. Ook hier zal men moeten bepalen vanaf welke drempel de bevolking dit aanbod zal aanvaarden. Zonder een dergelijk « structurerend net » krijgt men problemen zoals nu op de TEC-busverbinding Borgworm-Hoei. De bus doet er een uur over, wat even lang is als de stoomtram van honderd jaar geleden ! Waarom ? Omdat de TEC iedereen tevreden wil stellen door in elk gehucht te stoppen.

Kortom, is het betere niet de vijand van het goede wanneer het gaat om het concrete beheer van de vervoersnetten ?

Ook de kosten zijn een probleem. De openbare vervoermaatschappijen moeten rekening houden met budgettaire beperkingen. Het wordt onmogelijk om lijnen uit te baten die op sommige ogenblikken van de dag slechts door één of twee passagiers gebruikt worden.

Sinds het Schoolpact van 1958 is de overheid verplicht om op een redelijke afstand een school in te richten die beantwoordt aan de confessionele keuze van de inwoners. Indien dit niet mogelijk is, moet de overheid voorzien in schoolbussen. Er zijn echter ouders die, om al dan niet gegronde redenen, willen dat hun kinderen

rapport au traçage, à la construction ou à la maintenance de cette route « d'un niveau convenable » ?

Le citoyen qui perd chaque jour de longues heures dans les embouteillages acceptera-t-il le service de base que l'autorité lui fournit ? À partir de quand ce service de base n'est-il plus rendu de façon acceptable ?

On a parlé aussi de service de base pour les gens qui n'ont pas la possibilité de se déplacer en voiture. Même si c'est la minorité de la population, il ne faut pas perdre de vue que les difficultés sociales s'accentuent. Prenons l'exemple des transports en commun ou en particulier des transports scolaires. La Communauté flamande a adopté il y a quelques années un décret imposant l'obligation de prévoir un arrêt de bus à 500 m de toute habitation. Il s'est avéré impossible de mettre en œuvre cette mesure partout, surtout en zone rurale. De nouveau s'invite la notion de seuil : à partir de quand est-ce acceptable ? À partir d'où est-ce praticable ?

En Région wallonne, les TEC examinent en ce moment la notion de « réseau structurant ». Il s'agit du réseau de base le plus efficace en temps, en confort, etc., sur lequel viendraient se greffer d'autres modes de transport ou simplement des bus locaux. De nouveau, la question se posera du seuil à partir duquel la population acceptera cette offre. Sans cette notion de « réseau structurant », on tombe dans un des travers actuels : prenons l'exemple de la ligne de bus Waremme-Huy gérée par les TEC. Celle-ci prend une heure entre les deux villes, soit aussi longtemps que le tramway vicinal à vapeur il y a plus de cent ans ! Pourquoi ? Parce que les TEC essaient de satisfaire tout le monde en s'arrêtant dans tous les hameaux.

En résumé, le mieux n'est-il pas l'ennemi du bien quand il est question de l'exploitation concrète des réseaux de transport ?

Se pose aussi le problème du coût. Les sociétés de transport en commun font face à des contraintes budgétaires. Elles ne sont pas capables de gérer des lignes à un ou deux passagers à certaines heures de la journée.

Sur la base du pacte scolaire de 1958, il est obligatoire pour l'autorité publique de mettre à disposition à distance raisonnable une école du choix confessionnel des habitants. À défaut, l'autorité doit veiller à l'organisation d'un transport scolaire. Cependant, on est confronté à des parents qui, pour toutes sortes de raisons valables ou

de schoolbus gebruiken. Dat leidt in sommige gevallen tot onaanvaardbare rijtijden.

Spreker erkent dat zijn betoog heel negatief kan lijken, maar hij herinnert eraan dat er vele klachten zijn, en in alle domeinen. Ook al kunnen de burgers slechts gedeeltelijk aanspraak maken op de rechten die men wil verankeren, dan zullen deze rechten toch nog een aantal positieve verplichtingen opleggen aan de overheden.

Tot slot dringt spreker aan op een nauwkeurige definitie van de basisdienst, in de wetenschap dat dit begrip door elke persoon anders geïnterpreteerd kan worden. Het verankeren van het recht op mobiliteit zal kosten en juridische risico's met zich meebrengen. Hij vreest dat de meerkosten en de procedures het werk van de beheerders nog zwaarder zal maken.

3. De heer Henry-Jean Gathon, hoogleraar, Centre international de recherches et d'information sur l'économie collective (CIRIEC), HEC-ULg

De heer Gathon wijst erop dat hij hier in de eerste plaats een mening geeft als econoom, en niet enkel als econoom die gespecialiseerd is in vervoer en mobiliteit.

Economie is geen exacte wetenschap en zijn mening is niet noodzakelijk dezelfde als die van alle andere economen. Zoals Winston Churchill zei : « *If you put two economists in a room, you get two opinions, unless one of them is Lord Keynes, in which case you get three opinions.* ».

1. De economische rol van de hedendaagse Staat

Sinds de jaren vijftig worden de grote economische opdrachten van de Staat traditioneel ingedeeld in drie categorieën :

1) de grote functies die overeenstemmen met het macro-economische evenwicht : ze beogen groei, volledige werkgelegenheid en stabiele prijzen. Indien men zich zorgen maakt over de economische groei in een economie waarin het vervoerssysteem oververzadigd is, kan men verwijzen naar het grote macro-economische evenwicht en naar deze functie. Dit heeft echter geen betrekking op het recht op mobiliteit ;

2) de functie die efficiëntie beoogt bij de toewijzing van de middelen. De markteconomie leidt niet systematisch tot een optimale toewijzing van de middelen in de economie. Soms faalt de markt. De introductie

non, souhaitent que leurs enfants bénéficient du transport scolaire. Ce qui a pour conséquence des temps de parcours inacceptables dans certains cas.

L'orateur reconnaît que ses propos peuvent sembler très négatifs, mais il rappelle que les plaintes sont nombreuses, dans tous les domaines. Même si les droits qu'on consacreraient ne pourraient être invoqués par les citoyens que de manière limitée, il n'en demeure pas moins qu'ils imposeront certaines obligations positives dans le chef des pouvoirs publics.

En conclusion, l'orateur insiste sur la nécessité de définir précisément le service de base, tout en sachant que cette notion pourra être perçue différemment par chacun. La consécration d'une droit à la mobilité occasionnera des coûts et des risques juridiques d'ordres divers. Il craint que cela n'alourdisse encore le travail des gestionnaires par nombre de procédures et de surcoûts.

3. M. Henry-Jean Gathon, professeur, Centre international de recherches et d'information sur l'économie collective (CIRIEC), HEC-ULg

M. Gathon signale qu'il donnera ici un avis avant tout en tant qu'économiste, et pas seulement en tant qu'économiste spécialisé en transport et en mobilité.

L'économie n'étant pas une science exacte, son avis ne sera pas forcément celui de tous les économistes. Comme le disait Winston Churchill, « Si vous mettez deux économistes dans une pièce, vous aurez deux avis différents. À moins que l'un d'entre eux ne soit Lord Keynes. Dans ce cas, vous aurez trois avis différents. ».

1. Le rôle économique de l'État contemporain

Depuis les années cinquante, les grandes missions économiques de l'État sont traditionnellement regroupées en trois catégories :

1) les grandes fonctions correspondant aux équilibres macroéconomiques : elles visent à promouvoir la croissance, le plein emploi, la stabilité des prix. Si l'on s'inquiète de la croissance économique dans une économie où le système de transports est congestionné, on peut s'en référer aux grands équilibres macroéconomiques et à cette fonction. Toutefois, cela ne concerne pas le droit à la mobilité ;

2) la fonction visant à atteindre l'efficacité dans l'allocation des ressources. L'économie de marché ne mène pas systématiquement à l'allocation optimale des ressources dans l'économie. Il arrive que le marché

van « Uber » in het taxisysteem in een stad behoort tot deze opdracht. Doen monopoliehouders het beter dan de bedrijven die moeten concurreren ? Indien men zich, wat vervoer betreft, buigt over de externe kosten van het wegvervoer en men een kilometeraks wil invoeren, dan redeneert men ook binnen de kijflijnen van deze rubriek ;

3) de zoektocht naar billijkheid bij de verdeling van het reële inkomen. De markteconomie op zich bevat geen automatisch mechanisme dat leidt tot een bijzonder gelijke verdeling van het inkomen. Bijgevolg zal de overheid de primaire verdeling van het inkomen uit de economische activiteit trachten te corrigeren door in hoofdzaak drie instrumenten te gebruiken.

2. Billijke verdeling van het reële inkomen

Het eerste instrument dat een billijke verdeling van het reële inkomen wil garanderen, is de progressieve inkomstenbelasting, met hogere belastingtarieven voor hogere inkomens.

Het tweede instrument dat wordt gebruikt, zijn de sociale uitkeringen. Hierbij worden aan mensen met een te laag inkomen uit hun deelname aan de economische activiteit allerhande uitkeringen toegekend : ziekte, invaliditeit, werkloosheid en pensioen ten laste van de Schatkist, enz.

Het derde instrument is het leveren van goederen of diensten die gratis zijn of waarvan de prijs losstaat van de productiekosten. Het recht op mobiliteit ligt in de lijn hiervan.

3. Paternalistische opvatting of liberale opvatting ?

Economisten zijn het echter niet eens over het derde instrument. Sommigen menen dat het heel wat eenvoudiger en efficiënter is om te werken met sociale transfers in klinkende munt in plaats van diensten of goederen aan te bieden die gratis zijn of waarvan de prijs losstaat van de productiekosten. Biedt men behoeftige mensen beter een sociale uitkering of gratis diensten aan ? Geeft men bijvoorbeeld beter een gratis abonnement voor het openbaar vervoer ter waarde van 500 euro of een uitkering van hetzelfde bedrag ?

De heer Gathon merkt op dat de vraag of die 500 euro overeenstemt met de reële waarde van het abonnement, tot een ander debat behoort. Toch moet men niet geloven

échoue. L'introduction de « Uber » par rapport au système de taxis dans une ville relève de cette mission. Les monopoles font-ils mieux que les entreprises dans une situation de concurrence ? Si, en matière de transports, on se préoccupe des coûts externes du transport routier et que l'on veut instaurer une taxe au kilomètre, on raisonne également dans le cadre de cette rubrique ;

3) la recherche de l'équité dans la distribution du revenu réel. L'économie de marché laissée à elle-même ne contient pas de mécanisme automatique qui aboutisse à une distribution particulièrement égalitaire du revenu. Par conséquent, les pouvoirs publics vont tenter de corriger la distribution primaire du revenu telle qu'elle est issue de l'activité économique en utilisant essentiellement trois instruments.

2. L'équité dans la distribution du revenu réel

Le premier instrument qui vise à assurer une équité dans la distribution du revenu réel est la fiscalité progressive sur le revenu, avec des taux d'imposition qui augmentent au fur et à mesure de l'accroissement du revenu.

Le deuxième instrument utilisé est celui des allocations sociales. Il consiste à fournir aux personnes qui disposent d'un trop faible revenu issu de leur participation à l'activité économique des allocations diverses : maladie, invalidité, chômage, pension à charge du Trésor public, etc.

La troisième voie correspond à la fourniture de biens ou services gratuitement ou à un prix sans rapport avec le coût de production. Le droit à la mobilité s'inscrit plutôt dans cette troisième voie.

3. Conception paternaliste ou conception libérale ?

Les économistes ne s'accordent toutefois pas sur le troisième moyen. Certains économistes estiment qu'il est bien plus simple et efficace d'agir par des transferts sociaux en monnaie sonnante et trébuchante plutôt que par une offre de services ou de biens gratuits ou sans rapport avec le coût de production. Est-il préférable d'offrir à une personne démunie une allocation sociale ou des services gratuits ? À titre d'exemple, est-il préférable de donner un abonnement gratuit aux transports publics d'une valeur de 500 euros ou d'octroyer une allocation du même montant ?

M. Gathon fait remarquer que la question de savoir si les 500 euros correspondent à la valeur réelle de l'abonnement relève d'un autre débat. Néanmoins, il

dat de gratis abonnementen niemand iets kosten. Men denkt dat enkele tientallen of honderdtallen mensen meer in het openbaar vervoer geen groot verschil uitmaken en dat men bijgevolg kan toestaan dat een aantal personen gratis reist. Om deze redenering te ondersteunen, halen economisten het tarief op basis van de marginale kostprijs aan, waarbij de prijs gelijk moet zijn aan de kostprijs van een bijkomende eenheid. Men moet echter weten dat de huidige prijs van de ingebruikneming van een bijkomende trein tussen Charleroi en Antwerpen of tussen Oostende en Luik 5 miljard euro zou bedragen. De redenering dat het openbaar vervoer bestaat en dat het niet veel kost om sommige mensen gratis te laten reizen, houdt bijgevolg geen steek.

Wat de kwestie van de 500 euro betreft, opteren vele voor een abonnement, want de begünstigde zou het voordeel in geld onnodig kunnen gebruiken. Wie is er evenwel het best in staat om de behoeften van het individu te bepalen ? De collectiviteit of het individu zelf ? De persoon die 500 euro ontvangt kan beslissen om zich met de fiets of te voet te verplaatsen en de 500 euro houden om zijn kinderen eten te geven.

In feite gaat het hier om twee tegengestelde opvattingen : de paternalistische opvatting (« *de food stamps* ») in de Verenigde Staten tegenover een liberalere opvatting (onze wet op het leefloon).

4. Het recht op mobiliteit : wat en hoe ?

Over het recht op mobiliteit is veel te doen in de literatuur. In België bevatten de beheersovereenkomsten van de meeste vervoersmaatschappijen reeds bepalingen over rechten die dit recht zoveel mogelijk benaderen zonder even absoluut te zijn als een universeel recht.

Wanneer men denkt aan het recht op mobiliteit, definiert men gewoonlijk een afstand, een frequentie en een tijdspanne. In stedelijke en voorstedelijke gebieden kan men zich bijvoorbeeld engageren om haltes van openbaar vervoer in te richten op minder dan 500 meter van elke woonplaats en om de twintig minuten een bus te laten rijden, met een tijdspanne van 6 tot 21 uur. In het Brussels Gewest bijvoorbeeld is aan deze overeenkomst voor 80 % voldaan. In landelijke gebieden is dit soort van definitie daarentegen problematisch. Een alternatief is dan een dienstverlening op verzoek (de persoon maakt een afspraak, men stuurt een busje of een taxi die de persoon naar zijn bestemming brengt).

ne faut pas envisager les abonnements gratuits comme ne coûtant rien à personne. On pense parfois que la présence de quelques dizaines ou centaines de personnes en plus dans les transports en commun ne fera pas grande différence et qu'on peut donc permettre à un certain nombre de personnes de voyager gratuitement. À l'appui de ce raisonnement, les économistes invoquent la tarification au coût marginal, selon laquelle le prix doit être égal au coût d'une unité supplémentaire. Or, il faut savoir que le coût actuel de la mise en service d'un train supplémentaire entre Charleroi et Anvers ou entre Ostende et Liège s'élèverait à 5 milliards d'euros. Par conséquent, le raisonnement consistant à dire que le transport public existe et que cela ne coûte pas grand chose de laisser voyager certaines personnes gratuitement ne tient pas la route.

À la question des 500 euros, beaucoup optent pour l'abonnement car le bénéficiaire, si on lui donne l'avantage en argent, pourrait en faire un usage inutile. Cependant, qui est le mieux à même de définir les besoins de l'individu ? Est-ce la collectivité ou l'individu lui-même ? La personne qui reçoit 500 euros peut décider de se déplacer à vélo et à pied et de garder les 500 euros pour nourrir ses enfants.

Il s'agit en fait de deux conceptions qui s'opposent : la conception paternaliste (« *les food stamps* ») aux États-Unis face à une conception plus libérale (notre loi sur le revenu minimum d'intégration).

4. Le droit à la mobilité : quoi et comment ?

Le droit à la mobilité a fait l'objet de beaucoup de réflexions dans la littérature. En Belgique, les contrats de gestion de la plupart des entreprises de transport contiennent déjà des dispositions consacrant des droits qui s'en rapprochent, sans qu'ils soient aussi absolu qu'un droit universel.

Habituellement, quand on envisage le droit à la mobilité, on définit une distance, une fréquence et une amplitude. En milieu urbain et péri-urbain, on peut, par exemple, s'engager à organiser des arrêts de transport public à moins de 500 mètres de chaque habitation et un bus toutes les vingt minutes, avec une amplitude de 6 à 21 heures. En Région bruxelloise, par exemple, ce contrat est rempli à 80 %. Par contre, en milieu rural, ce type de définition pose problème. Une alternative consiste en l'organisation d'un service à la demande (la personne prend rendez-vous, on lui envoie un minibus ou un taxi qui l'amène à sa destination).

Wat het recht op mobiliteit betreft, mag het hierbij niet blijven. Men moet zich ten minste ook richten op de problematiek van personen met beperkte mobiliteit. Men kan hieraan tegemoetkomen met het traditionele vervoerssysteem op voorwaarde dat men de voertuigen, de infrastructuur en de organisatiestructuren aanpast. Men kan ook dienstverlening op verzoek organiseren.

5. Het recht op mobiliteit : met welke middelen ?

Wie zal het recht op mobiliteit omschrijven ? Is het de wetgever die in al zijn wijsheid alle collectieve behoeften en de budgettaire beperkingen in aanmerking zal nemen en zal zorgen voor een evenwicht ?

We hebben ervaring met « grote » rechten die opgenomen zijn in de Grondwet of in verdragen waarbij de arbitrage niet door de wetgever in al zijn wijsheid wordt verricht, maar door eminente rechters in hun ivoren toren.

Stel u voor dat een geitenkweker uit Larzac of een boer uit Cantal voor het Franse Grondwettelijk Hof zijn recht op mobiliteit aanvoert. Wat gebeurt er indien de eminente rechter in zijn ivoren toren beslist dat de boer op het platteland evenveel waard is als de Parijzenaar en beveelt dat eenieder moet worden behandeld op grond van zijn interpretatie van de grondwettelijke voor- schriften, zonder rekening te houden met een essentieel element, namelijk de schaarse middelen ?

In een recente verkiezingscampagne gebruikte een Franse president de slogan « *Ensemble, tout devient possible* ». Op individueel niveau zijn wij ons ervan bewust dat niet alles mogelijk is, dat de middelen schaars zijn in verhouding tot de omvang van de behoeften. In groep heeft men daarentegen vaak een andere perceptie van de realiteit. Men denkt dat wat niet toegestaan is op individueel niveau, dat wel is vanuit collectief oogpunt : uit het groepsgevoel lijkt men een vermeende straffeloosheid of een bovenmenschelijke kracht te kunnen putten.

Zoals enkele voorbeelden in Latijns-Amerika of het huidige Europa echter aantonen, is de welvaartstaat geen onzinkbaar schip. Men moet beseffen dat ook samen niet alles mogelijk is. Men zal moeten kiezen in welke van onze behoeften kan worden voorzien en in welke niet.

« *There is no such thing as a free lunch.* » Gratis bestaat niet, er is altijd iemand die betaalt.

Dans le droit à la mobilité, on ne peut pas en rester là. Il faut au minimum cibler toute la problématique des personnes à mobilité réduite. Celle-ci peut être rencontrée avec le système de transport traditionnel pour peu qu'on adapte les véhicules, les infrastructures et les superstructures. On peut aussi organiser un service à la demande.

5. Le droit à la mobilité : avec quels moyens ?

Qui va définir le droit à la mobilité ? Est-ce le législateur qui, dans sa grande sagesse, va prendre en compte l'ensemble des besoins collectifs et la contrainte budgétaire, et qui veillera à un équilibre ?

On a l'expérience de « grands » droits inscrits dans la Constitution ou dans des conventions et où l'arbitrage n'est pas opéré par le législateur dans sa grande sagesse, mais par d'éminents juges dans leur tour d'ivoire.

Imaginez l'éleveur de chèvres du Larzac ou le paysan du Cantal qui invoque devant la Cour constitutionnelle française son droit à la mobilité garanti par la Constitution. Que se passe-t-il si l'éminent juge, dans sa tour d'ivoire, décide que le paysan dans sa campagne vaut bien le Parisien et décrète que les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que chacun soit traité en fonction de ce qu'il interprétera du prescrit constitutionnel, ceci sans avoir égard à un élément essentiel, à savoir la rareté des ressources ?

Dans une récente campagne électorale, un président français utilisait le slogan « *Ensemble, tout devient possible* ». À titre individuel, nous sommes conscients que tout n'est pas possible, que les ressources sont rares comparées à l'ampleur des besoins. Par contre, en groupe, on a souvent une autre perception de la réalité. On pense que ce qui n'est pas permis à titre individuel est permis d'un point de vue collectif, que ce soit en raison d'une impunité présumée, ou d'une force surhumaine que l'on pense obtenir de par la participation au groupe.

Or, ainsi que quelques exemples en Amérique latine ou en Europe contemporaine nous le montrent, l'État providence n'est pas insubmersible. Il faut se rendre compte qu'ensemble également, tout n'est pas possible. Il faut choisir parmi nos besoins ceux que l'on va satisfaire et ceux à la satisfaction desquels on va renoncer.

« *There is no such thing as a free lunch.* » La gratuité n'existe pas, il y a toujours quelqu'un qui paie.

B. Gedachtwisseling

Mevrouw Thibaut meent dat het recht op mobiliteit iedereen inderdaad moet aanzetten om ongelijkheden weg te werken en om overheidsmaatregelen op alle beleidsniveaus te nemen.

Dit recht op mobiliteit opvatten als een recht op toegang lijkt haar de ideale zienswijze, maar zij vreest dat het moeilijk zal zijn om alle commissieleden hiervan te overtuigen.

Mevrouw Thibaut merkt op dat de verplichtingen die aan de beheerders worden opgelegd momenteel voortkomen uit decreten, overeenkomsten en administratieve en financiële beperkingen. Het vrij negatieve betoog van de spreker is in feite ingegeven door administratieve en financiële beperkingen.

De heer Loyaerts antwoordt dat zijn betoog pragmatisch is. Hij haalt het voorbeeld van het leerlingenvervoer aan. Als er een geschil ontstaat, wordt het voorgelegd aan een commissie voor leerlingenvervoer die een advies uitbrengt. De heer Loyaerts is dan bevoegd om de eindbeslissing te nemen en vergunningen toe te kennen die buiten de norm vallen – die met andere woorden niet automatisch voortvloeien uit de toepassing van de omzendbrief betreffende het leerlingenvervoer. De ouders kunnen tegen deze beslissing bij de minister in beroep gaan. Het gaat om concrete gevallen met een menselijke dimensie. Het toepassen van de regel heeft soms buitensporige gevolgen. Het probleem heeft echter ook te maken met de perceptie bij de mensen. Iedere ouder heeft liever dat de schoolbus zijn of haar kind voor de deur afhaalt. Maar is het haalbaar om de bus voor elke voordeur te laten stoppen ? Het is een kwestie van doeltreffendheid en kosten.

De direction générale Mobilité waarvan de heer Loyaerts directeur is, telt ongeveer 730 busbegeleiders. De trajecten duren soms tot drie uur ‘s morgens en drie uur in de namiddag. De vraag is of men nog meer kan doen. Het is weliswaar een maatschappelijke keuze, maar er zijn ook grenzen. Het moet doenbaar zijn zonder de budgetten te laten ontsporen. Bij de *Société régionale wallonne des transports* dekken de inkomsten iets minder dan 30 % van de kosten. Al de rest wordt betaald door het Gewest, met andere woorden door de maatschappij. In Vlaanderen en Brussel is de situatie vergelijkbaar.

Mevrouw De Ridder herkent in de uiteenzetting van professor Gathon tal van problemen waar zij in de politiek dagelijks mee geconfronteerd wordt. Het verheugt

B. Échange de vues

Mme Thibaut est d’avis qu’effectivement, le droit à la mobilité invite tout un chacun à partir des inégalités et à construire des politiques publiques à tous les niveaux de pouvoir.

La réflexion de ce droit à la mobilité en termes de droit à l’accès lui paraît idéale mais elle craint fort qu’il ne soit difficile de convaincre tous les membres de la commission.

Mme Thibaut remarque qu’à l’heure actuelle, les obligations qui pèsent sur les gestionnaires sont générées par des décrets, des contrats, et par des contraintes financières. Le discours un peu négatif de l’intervenant est en fait orienté par ces contraintes administratives et financières.

M. Loyaerts répond que son discours est pragmatique. Il prend l’exemple du transport scolaire. En cas de litige, celui-ci est soumis à une commission transports scolaires qui rend un avis. M. Loyaerts est ensuite compétent pour prendre la décision finale et délivrer les autorisations qui sortent de la norme, c’est-à-dire celles qui ne découlent pas automatiquement de l’application de la circulaire relative au transport scolaire. Les parents peuvent encore introduire un recours contre cette décision auprès du ministre. On se trouve face à des cas concrets, à dimension humaine. L’application de la règle a parfois des conséquences excessives. Mais le problème tient aussi à la perception qu’en ont les gens. Tout parent voudrait que le bus scolaire vienne chercher son enfant devant la porte. Mais est-il praticable de prévoir que le bus s’arrête devant chaque maison pour y embarquer les enfants ? C’est une question d’efficacité et de coût.

La direction générale Mobilité dont M. Loyaerts assure la direction comprend environ 730 accompagnateurs scolaires. Les circuits scolaires durent parfois jusqu’à trois heures le matin et trois heures l’après-midi. La question se pose de savoir si l’on peut faire encore plus. C’est certes une question de choix de société mais aussi de limites. Cela doit rester faisable sans que les budgets explosent. À la Société régionale wallonne des transports, les recettes couvrent un peu moins de 30 % des coûts. Tout le reste est payé par la Région, c’est-à-dire la société. La situation est comparable à Bruxelles et en Flandre.

Mme De Ridder retrouve dans l’exposé du professeur Gathon de nombreux problèmes auxquels elle est quotidiennement confrontée en politique. Elle se réjouit que

haar dat het de rechters zijn en niet de politici, aan wie een ivorentorenmentaliteit wordt aangewreven. Vooral de stelling van professor Gathon dat de opname van een recht op basismobiliteit in de Grondwet een subjectief recht zal scheppen, heeft haar bijzonder getroffen. Hoewel professor Gathon geen grondwetexpert is, maar een economist, wenst spreekster te weten waarop hij zich baseert om te besluiten dat de grondwettelijke verankering van een mobiliteitsrecht niet alleen zal leiden tot een *standstill*-verplichting, maar ook tot een individueel afdwingbaar recht met alle budgettaire consequenties van dien voor de overheid.

De heer Gathon herinnert eraan dat hij geen jurist is. Hij zal trachten te antwoorden aan de hand van een voorbeeld: de middelen die werden uitgetrokken voor de uitvoering van de « wet-Salduz » van 13 augustus 2011 kunnen niet meer aangewend worden voor andere taken van het gerecht. Het lijkt erop dat de rechtzoekenden beter gebaat zouden zijn bij andere maatregelen dan deze. Maar de « wet-Salduz » werd aangenomen als gevolg van een arrest van eminente rechters in hun ivoren toren.

Spreker vreest dat de definitie van de inhoud van het recht op mobiliteit op een dag aan de wetgever zal ontsnappen en dat de gevolgen daarvan economisch niet langer houdbaar zullen zijn.

Mevrouw Thibaut stelt vast dat bij het afwegen van rechten en plichten, de professor ervoor kiest geen bijkomende uitgaven te doen. Volgens haar vergroot dit de ongelijkheid en tast dit andere rechten in onze maatschappij aan.

Wat de belbussen in landelijke omgeving of voor personen met een beperkte mobiliteit betreft, meent spreekster dat de diensten niet altijd geleverd worden binnen termijnen die verenigbaar zijn met een recht op mobiliteit. Het komt de wetgever toe dergelijke ongelijkheden te compenseren.

De heer Gathon is het hiermee eens. Bepalen wat gelijk of eerlijk is, is natuurlijk een politieke beslissing. Zelf heeft hij alleen maar de aandacht willen vestigen op het feit dat er op het einde van de rit altijd iemand is die zal betalen. Ook is hij niet zeker dat het altijd mogelijk is om beter te doen in deze omstandigheden.

Misschien hebben wij nog steeds heimwee naar de « Dertig Gloriejaren ». Statistieken tonen aan dat de economische groei in België sinds 1975 vrij slap is. Het is niet altijd zo dat lenen om aan meer behoeften te

ce soit aux juges, et non aux responsables politiques, que l'on reproche de vivre comme dans une tour d'ivoire. Elle se dit particulièrement touchée par l'affirmation du professeur Gathon selon laquelle, en insérant un droit à une mobilité de base dans la Constitution, on créera un droit subjectif. Bien que le professeur Gathon soit économiste et non pas constitutionnaliste, l'intervenante aimeraient savoir sur quel élément celui-ci se base pour conclure que l'ancrage constitutionnel d'un droit à la mobilité donnera lieu non seulement à une obligation de *standstill*, mais aussi à un droit exécutoire à titre individuel, avec toutes les conséquences budgétaires qui en découleront pour les pouvoirs publics.

M. Gathon rappelle qu'il n'est pas juriste. Il tente de répondre au moyen d'un exemple : les moyens qui ont été mis à disposition pour la mise en œuvre de la loi « Salduz » du 13 août 2011 ne sont dès lors plus disponibles pour d'autres fonctions de la Justice. Il semble que les justiciables profiteraient davantage d'autres mesures que celles-là. Or, l'adoption de la loi « Salduz » a été motivée par un arrêt d'éminents juges dans leur tour d'ivoire.

L'orateur craint que la définition du contenu du droit à la mobilité échappe un jour au législateur et que les implications de celui-ci dépassent alors ce qui est supportable économiquement.

Mme Thibaut constate que, entre droits et obligations, le professeur choisit de ne pas opérer de dépenses supplémentaires. Elle est d'avis que, dans ce cas, la logique des inégalités se renforce et que d'autres droits sont mis à mal dans notre société.

Quant au service à la demande dans les zones rurales ou pour les personnes à mobilité réduite, la sénatrice estime qu'il n'est pas toujours assuré dans des délais très respectueux d'un droit à la mobilité. C'est le rôle du législateur de compenser ces inégalités.

M. Gathon partage cet avis. C'est évidemment une décision politique que de définir ce qui est égal ou équitable et ce qui ne l'est pas. Lui-même a simplement voulu attirer l'attention sur le fait que quelqu'un finit toujours par payer. Il ajoute qu'il n'est pas sûr qu'il soit toujours possible de faire mieux dans la perspective qui nous occupe.

Nous vivons peut-être toujours dans la nostalgie des « Trente Glorieuses ». Au vu des statistiques économiques, depuis 1975 jusqu'à nos jours, la Belgique connaît une croissance économique molle. On ne peut

voldoen of om ongelijkheden weg te werken, economisch haalbaar is.

Mevrouw Grouwels, zelf economiste, sluit zich aan bij de uiteenzetting van professor Gathon en zijn antwoord op de vraag van mevrouw Thibaut. Maar men kan de problemen ook aanpakken door met dezelfde middelen naar meer kwaliteit en een betere organisatie van de dienstverlening te streven. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn er voorbeelden waar men inzake mobiliteit met minder middelen een betere dienstverlening heeft gecreëerd. Zo kostte het nachtvervoer met collectieve taxidiensten finaal minder dan de nachtbussen terwijl de dienstverlening beter was omdat de passagiers thuis werden afgezet.

De heer Gathon heeft zich opzettelijk afzijdig gehouden van de kwestie van de doeltreffendheid in het beheer van private of openbare vervoermaatschappijen. Men kan zich inderdaad afvragen of de middelen die men deze maatschappijen toekent zich altijd vertalen in een doeltreffende dienstverlening aan de bevolking. Het is mogelijk dat er soms economische verliezen zijn, maar dit is een heel polemische kwestie. Het is ongetwijfeld zo dat andere organisatievormen soms productiviteitswinsten kunnen opleveren.

IV. ALGEMENE BESPREKING

1. Methode

Gelet op de hoorzittingen met de grondwetexperts en de uiteenlopende standpunten over de vraag of de voorliggende voorstellen al dan niet in overeenstemming zijn met de herzieningsverklaring, stelt mevrouw De Ridder voor om eerst de voorstellen in debat te brengen waarvan die overeenstemming niet wordt betwist, namelijk de voorstellen betreffende de universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. De andere voorstellen kunnen dan in een later stadium worden besproken.

De voorzitster acht dit een goede werkmethode en stelt voor om op de agenda eerst de voorstellen te plaatsen waarvan de overeenstemming met de herzieningsverklaring niet in vraag wordt gesteld en vervolgens de andere voorstellen waar die discussie verder moet worden gevoerd.

Over elk voorstel zal worden gestemd. Het feit dat eerst de voorstellen waarvan de overeenstemming met de Verklaring tot herziening van de Grondwet niet ter

pas toujours considérer qu'emprunter pour satisfaire davantage de besoins ou pour réduire davantage les inégalités sera soutenable d'un point de vue économique.

Mme Grouwels, elle-même économiste, se rallie à l'exposé du professeur Gathon et à sa réponse à la question de Mme Thibaut. On peut néanmoins aussi s'atteler aux problèmes en tentant, avec des moyens inchangés, d'améliorer la qualité et l'organisation des services offerts. La Région de Bruxelles-Capitale offre des exemples où il a été possible d'assurer, avec moins de moyens, un service de meilleure qualité dans le domaine de la mobilité. Par exemple, les services de taxi collectif de nuit se sont avérés, au final, moins onéreux que les bus de nuit alors que la qualité du service était au contraire meilleure puisque les passagers étaient déposés chez eux.

M. Gathon s'est délibérément tenu à l'écart des problèmes d'efficacité dans la gestion des entreprises de transport, privées ou publiques. On peut effectivement s'interroger sur l'efficacité de la conversion des ressources que l'on met à disposition de ces entreprises en services offerts à la population. Il est possible qu'il y ait parfois des pertes en termes économiques mais c'est là un sujet très polémique. Il est tout à fait vrai que d'autres modes d'organisation permettent parfois de réaliser des gains de productivité.

IV. DISCUSSION GÉNÉRALE

1. Méthode

Vu les auditions des experts en matière constitutionnelle et les divergences de points de vue quant à la question de savoir si les propositions à l'examen sont ou non en conformité avec la déclaration de révision, Mme De Ridder suggère de débattre d'abord des propositions dont la conformité n'est pas contestée, à savoir celles relatives à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité. Les autres propositions pourront alors être examinées à un stade ultérieur.

La présidente trouve que ce serait une bonne méthode de travail ; elle propose d'inscrire d'abord à l'ordre du jour les propositions dont la conformité avec la déclaration de révision n'est pas mise en doute, puis les autres propositions pour lesquelles il y a lieu de poursuivre la discussion de la conformité.

Chaque proposition sera soumise au vote. Le fait que les propositions dont la conformité à la déclaration de révision de la Constitution n'est pas mise en cause

discussie staat, op de agenda worden geplaatst, vormt geen waardeoordeel.

De heer Van Rompuy schaart zich achter het voorstel van de voorzitster. Niet alleen vanuit een gevoel voor politiek realisme of de gehechtheid aan bepaalde waarden. Het gaat hier immers om een herziening van de Grondwet waarvoor een tweederdemeeerdeerdheid vereist is. Het is bijgevolg de evidentie zelf dat eerst de voorstellen worden besproken met de grootste kans op slagen.

De commissie keurt het voorstel van de voorzitster goed met 12 tegen 3 stemmen.

De heer Anciaux verklaart dat de commissie zich in de eerste plaats zal moeten uitspreken over de vraag of zij het globale voorstel nr. 6-123/1 wenst te behandelen, waarmee het recht op een universele basisdienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit in één enkele bepaling in artikel 23, derde lid, 8°, zou worden gewaarborgd, dan wel de drie voorstellen nrs. 6-153/1, 6-154/1 en 6-155/1, die de heer Anciaux op verzoek van de commissie uit voorstel nr. 6-123/1 heeft afgeleid en waarmee het recht op een universele basisdienstverlening voor elk van die drie aspecten afzonderlijk zou worden gewaarborgd in artikel 23, derde lid, 7°, 8° en 9°.

Spreker meende te hebben begrepen dat de commissie eerder voorstander was van de behandeling van de drie laatste voorstellen die een opsplitsing zijn van voorstel nr. 6-123/1. Hij stelt dan ook voor die drie voorstellen in stemming te brengen. In voorkomend geval zal hij zijn voorstel nr. 6-123/1 intrekken.

Gelet op de samenhang tussen de teksten, vraagt de voorzitster of het mogelijk zou zijn om voorstel nr. 6-43/1 in overeenstemming te brengen met de voorstellen nrs. 6-123/1 en 6-154/1.

Mevrouw Zrihen stelt voor een amendement in te dienen om in het opschrift van de voorstellen nrs. 6-123/1 en 6-154/1 de woorden « , met inbegrip van de toegang tot het internet, » in te voegen tussen het woord « communicatie » en de woorden « en mobiliteit ».

De heer Anciaux sluit zich aan bij dat voorstel voor zover de commissie ook akkoord gaat.

De heer Mahoux vraagt of er een objectieve reden is waarom voorstel nr. 6-123, eventueel gemaandeed, niet als basis voor de besprekking wordt gebruikt, aangezien de verschillende rechten waarop de overige voorstellen betrekking hebben, daarin worden samengebracht.

seront les premières à être inscrites à l'ordre du jour, ne constitue pas un jugement de valeur.

M. Van Rompuy se rallie à la proposition de la présidente, non seulement par souci de réalisme politique ou par attachement à certaines valeurs, mais aussi et surtout parce qu'il s'agit en l'espèce d'une révision de la Constitution requérant, par définition, une majorité des deux tiers. Il va donc de soi que l'on examine d'abord les propositions qui ont le plus de chances d'aboutir.

La commission adopte la proposition de la présidente par 12 voix contre 3.

M. Anciaux indique que la commission devra se prononcer en premier lieu sur la question de savoir si elle souhaite examiner la proposition globale n° 6-123/1, par laquelle le droit à un service de base universel en matière de poste, de communication et de mobilité serait garanti en une seule disposition inscrite à l'article 23, alinéa 3, 8°, ou les trois propositions n°s 6-153/1, 6-154/1 et 6-155/1, que M. Anciaux a inférées de la proposition n° 6-123/1 à la demande de la commission et par lesquelles le droit à un service de base universel serait garanti, séparément pour chacun de ces trois aspects, à l'article 23, alinéa 3, 7°, 8° et 9°.

L'intervenant croyait avoir compris que la commission était plutôt portée à examiner les trois dernières propositions, qui constituent ensemble le résultat de la scission de la proposition n° 6-123/1. Il propose dès lors de mettre ces trois propositions aux voix. Le cas échéant, il retirera sa proposition n° 6-123/1.

Vu la connexité entre les textes, la présidente demande s'il serait possible de concilier la proposition n° 6-43/1 avec les propositions n°s 6-123/1 et 6-154/1.

Mme Zrihen suggère de déposer un amendement insérant les mots « en ce compris l'accès à l'Internet » entre le mot « communication » et les mots « et mobilité » dans l'intitulé des propositions n°s 6-123/1 et 6-154/1.

M. Anciaux se rallie à cette suggestion pour autant que la commission marque également son accord.

M. Mahoux demande s'il y a une raison objective de ne pas prendre la proposition n° 6-123, éventuellement amendée, comme base de discussion puisqu'elle regroupe les différents droits visés par les autres propositions.

Mevrouw De Ridder wenst alle twijfel weg te nemen en verklaart dat haar partij een ruime interpretatie van de herzieningsverklaring voorstaat. Voortaan huldigt de N-VA de algemene stelregel dat zij bereid is om over alle herzieningsvoorstellen te debatteren.

De heer Anciaux verheugt zich over het signaal van mevrouw De Ridder dat haar partij een ruime interpretatie van de herzieningsverklaring van 28 april 2014 huldigt en dat alle herzieningsvoorstellen bespreekbaar zijn. Dat is een koerswijziging.

De heer Mahoux zou willen weten of de indieners al hun teksten behouden. Een verduidelijking dringt zich op vóór tot de stemming wordt overgegaan.

De door de PS-fractie ingediende teksten zijn duidelijk, zij beogen telkens één enkel recht in het bijzonder (recht op internet, recht op water). Voorstel nr. 6-43 blijft dus behouden.

De meeste grondwetspecialisten meenden dat de mening die door de preconstituante wordt uitgedrukt, de constituant niet bindt. Er bleven meningsverschillen, meer bepaald over het antwoord op de vraag of de toevoeging van een item in artikel 23 verenigbaar was met de herzieningsverklaring, al naargelang de preconstituante artikel 23 in zijn geheel of enkel het beoogde item voor herziening vatbaar had verklaard. Nieuwe besprekingen zouden niets bijbrengen. De commissie kan dus overgaan tot de stemming.

De heer Anciaux geeft aan dat hij zijn voorstellen nrs. 6-153, 154 en 155 behoudt, net als zijn voorstel nr. 6-123 indien de drie voorgaande voorstellen zouden worden verworpen. Spreker herinnert eraan dat hij op vraag van de commissie zijn algemene voorstel heeft opgesplitst.

De indiener behoudt ook zijn voorstel nr. 6-122 over het recht op water en energie, maar het voorstel maakt deel uit van een ruimere interpretatie en zal later worden behandeld.

2. Ten gronde

Mevrouw Taelman vraagt de behandeling van haar voorstel (voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een bijkomend grondrecht, namelijk het recht op toegang tot het internet, nr. 6-7/1) *sine die* te verdagen omdat deze aangelegenheid verder moet worden uitgediept. Tijdens de hoorzittingen en informeel overleg met andere fracties

Mme De Ridder souhaite dissiper tout doute et déclare que son parti préconise une large interprétation de la déclaration de révision. La N-VA se dit désormais disposée à débattre de toutes les propositions de révision.

M. Anciaux se réjouit du signal donné par Mme De Ridder selon lequel son parti préconise une large interprétation de la déclaration de révision du 28 avril 2014 et selon lequel toutes les propositions de révision peuvent être discutées. Il s'agit là d'un changement de cap.

M. Mahoux aimerait savoir si les auteurs maintiennent tous leurs textes. Une clarification est nécessaire avant de procéder au vote.

Les textes déposés par le groupe PS sont clairs, ils visent chaque fois un seul droit en particulier (droit à l'Internet, droit à l'eau). La proposition n° 6-43 est donc maintenue.

La plupart des constitutionalistes étaient d'avis que l'opinion exprimée par le préconstituant ne liait pas le constituant. Il restait certaines divergences d'opinion, notamment quant à savoir si l'ajout d'un item à l'article 23 était compatible avec la déclaration de révision, selon que le préconstituant avait ouvert à révision l'article 23 dans son ensemble ou seulement visé l'item. De nouvelles consultations n'apporteraient rien de plus. La commission peut donc procéder au vote.

M. Anciaux déclare qu'il maintient ses propositions n°s 6-153, 154 et 155, ainsi que sa proposition n° 6-123 dans le cas où les trois propositions précédentes seraient rejetées. Il rappelle que c'est à la demande de la commission qu'il a scindé sa proposition globale.

L'auteur maintient également sa proposition n° 6-122 concernant le droit à l'eau et à l'énergie mais elle relève d'une interprétation élargie et sera traitée ultérieurement.

2. Sur le fond

Mme Taelman demande que l'examen de sa proposition (proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue de le compléter par un droit fondamental supplémentaire, à savoir le droit d'accéder à l'Internet, n° 6-7/1) soit reporté *sine die*, étant donné que ce sujet doit encore faire l'objet d'une discussion approfondie. Lors des auditions et de concertations informelles avec

werden er namelijk vragen gesteld over de exacte draagwijdte van het voorstel.

De vrees bestaat dat de inschrijving van het recht op toegang tot het internet wel eens verder reikende gevolgen zou kunnen hebben dan de loutere waarborg van dat toegangsrecht. Voor de indieners is de loutere toegang tot het internet als vrijheidsrecht het fundament van het voorstel. Maar sommigen leiden hieruit af dat er netneutraliteit zou worden opgelegd of dat dit daarvan een neveneffect zou kunnen zijn. Daarom moet worden onderzocht of de tekst in een bepaalde lezing dergelijke effecten zou kunnen sorteren. Desnoods zal een nieuwe toelichting worden voorgelegd waarin de bedoeling van de grondwetgever duidelijker wordt omschreven.

Bovendien bestaat er een interferentie met het lopende Europese debat over de *Internet Traffic Rules*. Het lijkt de indieners opportuun de uitkomst van dit debat, dat in zijn eindfase zit, af te wachten.

De heer Anciaux herinnert eraan dat de voorstellen betreffende het recht op universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit geen probleem doen rijzen inzake hun verenigbaarheid met de verklaring tot herziening van de Grondwet. De voorstellen over het recht op toegang tot het internet vergen een ruimere interpretatie van de woorden die in de verklaring tot herziening worden gebruikt, maar het lid maakt daar geen bezwaar tegen.

De senator meent ook dat de vrijheid van handel en nijverheid, het recht op water en energie niet onder de strikte interpretatie van de preconstituante vallen, maar hij vindt dat de grondwetgever niet gebonden is door wat de preconstituante bedoeld heeft en dat hij zich ook over die punten kan uitspreken. Hij is evenwel bereid zich voorlopig te beperken tot de teksten waarvan de overeenstemming met de verklaring tot herziening niet betwist wordt.

Gelet op de voorstellen tot herziening van artikel 23 die zonder enige twijfel aansluiten bij de verklaring tot herziening, vindt het lid dat de Senaat zich moet aansluiten bij de preconstituante en zich moet uitspreken voor de bekraftiging in de Grondwet van het recht op universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit.

Dat is vooral nodig omdat krachtens het *standstill*-beginsel het inschrijven van die nieuwe rechten in de Grondwet geen nieuwe rechten voor de individuen in het leven zal roepen ; het zal slechts al verworven rechten in de Grondwet verankeren.

d'autres groupes politiques, des questions ont été posées quant à la portée exacte de la proposition.

Il est à craindre que l'inscription du droit d'accéder à l'Internet puisse avoir des conséquences plus étendues que la simple garantie de ce droit d'accès. Pour les auteurs, le simple fait d'accéder à l'Internet constitue, en tant que liberté, le fondement de la proposition. Mais d'aucuns en déduisent qu'on imposerait ainsi la neutralité du réseau ou que celle-ci pourrait être un effet secondaire. C'est pourquoi il y a lieu d'examiner si le texte pourrait, dans une certaine lecture, sortir pareil effet. Au besoin, de nouveaux développements expliquant plus clairement l'intention du constituant seront soumis à la commission.

Il y a en outre une interférence avec le débat européen en cours sur les règles du trafic Internet. Les auteurs estiment opportun d'attendre l'issue de ce débat, qui en est à sa phase finale.

M. Anciaux rappelle que les propositions relatives au droit à un service universel en matière de poste, de communication ou de mobilité ne posent pas de difficulté au sujet de leur compatibilité avec la déclaration de révision de la Constitution. Les propositions relatives au droit d'accéder à l'Internet appellent une interprétation plus large des mots utilisés dans la déclaration de révision mais le membre n'y voit pas d'objection.

Le sénateur estime aussi que la liberté de commerce et d'industrie, le droit à l'eau et à l'énergie ne relèvent pas de l'interprétation stricte des mots du préconstituant mais il est d'avis que le constituant n'est pas lié par l'intention exprimée par le préconstituant et qu'il peut aussi se prononcer sur ces points. Il accepte toutefois de se limiter provisoirement aux textes dont la conformité à la déclaration de révision n'est pas remise en cause.

Face aux propositions de révision de l'article 23 qui s'inscrivent sans aucun doute possible dans le cadre de la déclaration de révision, le membre estime que le Sénat doit emboîter le pas au préconstituant et se prononcer en faveur de la consécration dans la Constitution des droits à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité.

Cela s'impose d'autant plus qu'en vertu du principe de *standstill*, l'insertion de ces nouveaux droits dans la Constitution ne créera pas de nouveaux droits pour les individus, elle se contentera de bétonner dans la Charte fondamentale des droits déjà acquis.

Mevrouw de Bethune brengt het standpunt van de CD&V-fractie in herinnering :

1. De voorstellen tot herziening betreffende het recht op communicatie, op post, op internet en op mobiliteit zijn volgens de CD&V-fractie conform de verklaring tot grondwetsherziening. De CD&V-fractie sluit zich aan bij de orthodoxe interpretatie van de verklaring tot herziening en meent dat de voorstellen betreffende het recht op water en energie enerzijds, en op vrijheid van handel en vrijheid anderzijds, niet kunnen worden aangenomen in het huidige kader van de verklaring tot herziening.

2. In verband met de voorstellen tot herziening van artikel 23 die niet met de verklaring tot herziening verenigbaar zijn, is de CD&V-fractie wat terughoudender en wel om twee redenen :

a) de gehoorde deskundigen hebben heel wat negatieve opmerkingen gemaakt of vragen gesteld bij de manier waarop die rechten in de Grondwet moeten worden geschreven. De indieners van de voorstellen hebben niet echt op die kritiek geantwoord. Het kan nuttig zijn die opmerkingen door te nemen en te zien hoe erop kan worden geantwoord ;

b) twee opmerkingen gaan over de voorstellen nr. 6-153, 154, 155 en 123 :

– het is niet gemakkelijk de overheid te vragen de in de Grondwet op te nemen nieuwe rechten te waarborgen, omdat ze producten of diensten behelzen die niet of niet alleen van de overheid afkomstig zijn, maar vaak van actoren van de privémarkt. Hoe kan men de overheid een dergelijke opdracht geven, terwijl private operatoren terzake bevoegd zijn of rechten hebben ? Dat geldt des te meer in Europees perspectief, bijvoorbeeld in het licht van de concurrentienormen. De wetgevingen werken op elkaar in, er zijn wisselwerkingen tussen de diverse beleidsniveaus ;

– het *standstill*-beginsel krijgt met het invoeren van die nieuwe rechten een groot toepassingsgebied. Men moet echter onderzoeken wat dit impliceert. Zijn bijvoorbeeld een minimumaanbod van openbaar vervoer of een prijsstijging voor het openbaar vervoer, een aanpassing van de wegen en van de toegankelijkheid verenigbaar met het *standstill*-beginsel ? Wat bij hervorming van de autofiscaliteit, hervorming van de verkeersbelasting, hervorming van de belastingregeling voor bedrijfs-wagens, enz. ? Hoe kan men die wijzigingen met het *standstill*-beginsel verzoenen ? Wat impliceert het recht

Mme de Bethune rappelle le point de vue du groupe CD&V :

1. Les propositions de révision relatives au droit à la communication, à la poste, à l'Internet et à la mobilité s'inscrivent, selon le groupe CD&V, dans le cadre de la déclaration de révision de la Constitution. Le groupe CD&V souscrit à l'interprétation orthodoxe de la déclaration de révision et estime que les propositions relatives au droit à l'eau et à l'énergie, d'une part, à la liberté de commerce et d'industrie d'autre part, ne peuvent pas être adoptées dans le cadre actuel de la déclaration de révision.

2. En ce qui concerne les propositions de révision de l'article 23 compatibles avec la déclaration de révision, le groupe CD&V exprime quelques réticences et ce, pour deux raisons :

a) les experts entendus ont émis de nombreuses considérations négatives ou formulé des interrogations quant à la manière d'inscrire ces droits dans la Constitution. Or, les auteurs des propositions n'ont pas véritablement répondu à ces critiques. Il serait utile de passer en revue ces considérations et de voir comment y répondre ;

b) deux remarques concernent les propositions nos 6-153, 154, 155 et 123 :

– il n'est pas facile de demander à l'autorité publique de garantir les nouveaux droits constitutionnels proposés, dans la mesure où ils ont trait à des produits ou des services qui n'émanent pas ou pas seulement de l'autorité publique mais souvent des acteurs du marché privé. Comment confier une telle mission à l'autorité publique alors que des opérateurs privés sont compétents ou ont des droits en la matière ? Cela vaut d'autant plus dans la perspective européenne, au regard des normes en matière de concurrence par exemple. Les législations interfèrent entre elles, il y a des interactions entre les différents niveaux de pouvoir ;

– avec l'introduction de ces nouveaux droits, le principe de *standstill* se voit reconnaître un large champ d'application. Cependant, il faudrait examiner ce que cela implique. Par exemple, une offre minimale de transports publics ou une augmentation de prix pour les transports publics, une adaptation des routes et de l'accessibilité seraient-elles compatibles avec le principe de *standstill* ? *Quid* en cas de réforme de la fiscalité des automobiles, réforme de la taxe de circulation, réforme du régime fiscal des voitures de société, etc. ? Comment concilier ces modifications avec le principe

op een minimumdienstverlening van het openbaar vervoer bij een werkonderbreking ?

Indien wij rechten van een zo algemene strekking in de Grondwet willen opnemen, zullen we met dergelijke vragen worden geconfronteerd.

Samengevat is de CD&V-fractie ervan overtuigd dat voorliggende rechten moeten worden verdedigd en concreet vorm moeten krijgen. Maar hoe moeten ze in de context van artikel 23 van de Grondwet worden geformuleerd opdat ze door de overheid gewaarborgd kunnen worden ?

De heer Anciaux geeft het voorbeeld van de sector van de communicatie of van de post, waar de sector gedeeltelijk of grotendeels in handen van privéoperatoren is. Het *standstill*-beginsel betekent niet dat alles zoals voorheen blijft. Veranderingen zijn mogelijk, ze vereisen slechts een inhoudelijke verantwoording.

Het is aan de wetgever om wetten, reglementen, beslissingen goed te keuren die de kijntlijnen vastleggen waarbinnen de privéoperatoren kunnen werken. Aldus verbiedt de wetgever de operatoren in de communicatie-sector iedere discriminatie. De spelregels zijn altijd in handen van de overheid.

Wat met de aanpassing van de wegen, met de autofiscaliteit, de minimumdienstverlening bij staking, enz. ? Nogmaals, de Grondwet kent niet iedereen het individuele recht toe om voor altijd het recht te behouden dat hij nu heeft. De *standstill* is een algemeen principe waarmee de verantwoordelijkheid wordt bedoeld die de overheid draagt bij de algemene uitoefening van haar bevoegdheden.

De wetgever maakt politieke keuzes. Zijn beleid moet in zijn geheel worden bekeken om te bepalen of het universele recht op mobiliteit of communicatie wordt geëerbiedigd. Mocht de overheid beslissen niet meer te investeren in het openbaar vervoer, noch in fietspaden, noch in openbare werken, dan is er waarschijnlijk sprake van een schending van het universele recht op mobiliteit.

Wanneer de wetgever maatregelen treft die fundamenteel breken met principes die in het verleden bestonden, moeten die maatregelen tevens worden gemotiveerd en uitgelegd.

Mevrouw De Ridder merkt op dat CD&V herhaalt dat zij voorstander is van een strikte en orthodoxe

de *standstill* ? Qu'implique le droit à un service minimal dans les transports publics en cas d'interruption du travail ?

Si nous voulons inscrire dans la Constitution des droits d'ordre si général, nous allons être confrontés à de telles questions.

En résumé, le groupe CD&V est convaincu que les droits à l'examen doivent être défendus et concrétisés. Mais comment les formuler dans le contexte de l'article 23 de la Constitution pour qu'ils puissent être garantis par l'autorité publique ?

M. Anciaux prend l'exemple du secteur des communications ou de la poste où le secteur est, partiellement ou en grande partie, entre les mains d'opérateurs privés. Le principe de *standstill* n'implique pas que tout reste comme avant. Des modifications sont possibles, elles exigent seulement une justification de fond.

Il appartient au législateur d'adopter des lois, des règlements, des décisions qui fixent la réglementation dans le cadre de laquelle les opérateurs privés peuvent fonctionner. Ainsi, le législateur impose aux opérateurs dans le secteur de la communication l'interdiction de toute discrimination. Les règles du jeu sont toujours entre les mains de l'autorité.

Quid de l'adaptation des routes, de la fiscalité automobile, du service minimal en cas de grève, etc. ? Encore une fois, la Constitution n'octroie pas à chacun un droit individuel à conserver pour toujours le droit dont il bénéficie à présent. Le *standstill* est un principe général qui vise la responsabilité que l'autorité publique assume dans l'exercice général de ses compétences.

Le législateur opère des choix politiques. Sa politique doit être appréhendée dans son ensemble pour apprécier si le droit universel à la mobilité ou à la communication est respecté. Si les pouvoirs publics décidaient de ne plus investir dans les transports publics, ni dans les pistes cyclables, ni dans les travaux publics, il y aurait là sans doute une atteinte au droit universel à la mobilité.

De plus, si le législateur adopte des mesures qui rompent fondamentalement avec des principes existant dans le passé, celles-ci doivent être convenablement motivées et expliquées.

Mme De Ridder remarque que le CD&V a répété qu'il était partisan de l'interprétation stricte et orthodoxe de

interpretatie van de verklaring tot herziening van de Grondwet. De geschiedenis toont echter aan dat soms de voorkeur werd gegeven aan een ruimere interpretatie, zoals in de jaren zeventig. Er bestaan dus redelijke argumenten om deze of gene interpretatie te verdedigen.

De N-VA heeft er geen probleem mee dat deze keer wordt gekozen voor een bepaalde interpretatie, maar dit betekent niet dat zij de volgende keer dezelfde interpretatie zal aanhangen.

Aanvankelijk somde de Grondwet een beperkte lijst van grondrechten op. Spreekster maakt zich zorgen om deze evolutie naar een uitgebreide lijst, die min of meer uitputtend zou zijn, met als gevolg dat als een bepaald recht er niet in voorkomt, men zich er ook niet kan op beroepen.

Dit betekent niet dat de N-VA-fractie geen belang hecht aan de rechten die in dit voorstel tot herziening voorliggen. Het gaat om belangrijke zaken, die trouwens ook in de regionale Parlementen behandeld worden. Deze rechten zijn echter niet minder belangrijk omdat zij niet in een grondwettelijk kader zijn opgenomen.

Spreekster vestigt ook de aandacht op de gebruikte termen. Zal men binnen een twintigtal jaren nog over internet spreken, bijvoorbeeld ? Ten slotte meent zij, ondanks de uiteenzetting van de heer Anciaux, dat de uitvoering en de concrete juridische gevolgen van het opnemen van een recht in de Grondwet wel degelijk vragen oproept. Men maakt een momentopname van een bepaalde toestand, en het wordt moeilijk om er iets aan te veranderen zonder te raken aan verworven rechten.

Het lid besluit dat zij enigszins terughoudend staat tegenover de voorliggende teksten.

Mevrouw Zrihen benadrukt dat men zich moet aanpassen aan de maatschappelijke evolutie. De voorliggende teksten leggen rechten van de tweede generatie vast.

Wij ontvangen nu allemaal, voor onze facturen, voor ons werk, voor een opleiding, voor de activiteiten van onze kinderen, enz., informatie waarop we via het internet moeten antwoorden. Net zoals leren lezen en schrijven een erkend recht is dank zij het verplicht onderwijs, is het recht op internet voor iedereen geen louter technische kwestie. Het is iets dat eenieder in staat stelt om bij te blijven op administratief, maatschappelijk en professioneel vlak.

la déclaration de révision de la Constitution. Toutefois, l'histoire montre que c'est parfois l'interprétation plus large qui a été préférée, notamment dans les années septante. On peut donc raisonnablement défendre l'une ou l'autre interprétation.

La N-VA ne voit pas de difficulté à adopter un type d'interprétation cette fois-ci mais cela ne veut pas dire qu'elle adoptera la même interprétation la prochaine fois.

Sur le fond, la Constitution était à l'origine un catalogue restreint de droits fondamentaux. La membre s'inquiète de la voir évoluer vers une liste élargie, plus ou moins exhaustive, avec pour conséquence que si tel droit n'y figure pas, on ne peut rien invoquer.

Cela ne signifie pas que le groupe NV-A ne juge pas dignes d'attention les droits qui font l'objet des propositions de révision à l'examen. Ce sont des questions importantes qui font d'ailleurs l'objet de travaux dans les Parlements régionaux. Mais ces droits ne sont pas moins importants parce qu'ils ne sont pas repris dans le cadre constitutionnel.

La membre attire encore l'attention sur la terminologie. Dans une vingtaine d'années, parlera-t-on encore d'Internet, par exemple ? Enfin, en dépit de l'exposé de M. Anciaux, la sénatrice estime que la question de la mise en œuvre et des conséquences juridiques concrètes de l'insertion d'un droit dans la Constitution demeure un point d'interrogation. On cliche une situation à un moment donné et il est difficile de la modifier sans porter atteinte aux droits acquis.

En conclusion, la membre conserve quelques réticences à l'égard des textes à l'examen.

Mme Zrihen souligne qu'il est important de s'adapter à l'évolution de la société. Les textes à l'examen introduisent des droits de la deuxième génération.

Aujourd'hui, nous recevons tous, que ce soit pour nos factures, pour l'emploi, pour la formation, pour les activités de nos enfants, etc., une information qui demande des réponses par le biais d'Internet. De la même manière que l'apprentissage de l'écriture est un droit consacré par le biais de l'instruction obligatoire, le droit à un Internet accessible à tous n'est pas seulement une question technique. C'est un élément permettant à chacun d'être connecté sur le plan administratif, social, professionnel.

Het internet is ook een economisch middel geworden : men kan er vaak geld mee besparen, al was het maar voor telefooncommunicatie, bijvoorbeeld. In een tijd waar vele burgers met economische problemen kampen, lijkt het spreker van kapitaal belang om toegang tot het internet te waarborgen : het gaat hier immers om opleiding, het bestrijden van analfabetisme en het overbruggen van de maatschappelijke kloof. Internet is nu al, en morgen nog meer, een volwaardig kennisinstrument.

Het ontbreken van dit administratief en technisch recht kan een regelrechte aanslag vormen op de waardigheid en de rechten van mensen, en op hun mogelijkheden om zich volledig in de maatschappij te kunnen integreren.

De heer Mahoux verbaast zich over de termen « orthodoxe interpretatie » die sommige leden hanteren. De hoorzittingen hebben wel uitgewezen dat er twee stromingen in de rechtsleer bestaan, maar in zijn ogen is er geen tegenstelling tussen een strikt, orthodox standpunt tegenover een ander dat dit niet zou zijn.

De geschiedenis toont weliswaar aan dat de Grondwet, en de verklaringen tot herziening ervan, vatbaar zijn voor interpretatie. Wanneer men echter een voorstel tot herziening van de Grondwet bespreekt, kiest men voor de interpretatie die in overeenstemming lijkt met de Grondwet. Men kan niet besluiten dat een bepaalde interpretatie op een gegeven ogenblik grondwettelijk is, en later niet meer.

Spreker merkt op dat CD&V een voorstel heeft ingediend om het recht op water en energie in de Grondwet op te nemen. Deze tekst is weliswaar ietwat anders opgesteld, omdat er sprake is van een « een minimum-recht », maar het gaat niettemin om een tegenwerpelijk recht. Een recht dat in de Grondwet is vastgesteld, kan worden aangevoerd ten aanzien van wetteksten die dit recht niet zouden eerbiedigen.

Moet de lijst van rechten in artikel 23 uitgebreid worden of niet ? Het lid is de mening toegedaan dat het logisch is dat de voorliggende teksten in de Grondwet worden opgenomen.

De heer Anciaux komt terug op de opmerkingen van mevrouw De Ridder. Hij maakt eruit op dat de N-VA, naargelang van de bepaling die ter herziening voorligt, de bedoeling van de preconstituante in het ene geval wel en in het andere niet als verwaarloosbaar beschouwt. Dit is een vrij ongezonde houding. Men kan niet à la carte handelen. Zelf heeft hij een keuze gemaakt : hij is voor

Internet est également devenu un moyen économique : il permet souvent d'économiser de l'argent, ne serait-ce que pour les communications téléphoniques, par exemple. À une époque où beaucoup de citoyens rencontrent des difficultés économiques, la membre est d'avis qu'il est capital de garantir l'accessibilité à l'Internet : cela relève de l'apprentissage, de la lutte contre l'illettrisme et contre la fracture sociale. Internet est déjà et sera encore plus demain un véritable outil de savoir.

L'absence de ce droit administratif, technique, peut devenir une réelle atteinte à la dignité, aux droits et capacités des personnes d'être pleinement inscrites dans la cohésion sociale.

M. Mahoux s'étonne des termes « interprétation orthodoxe » employés par certains membres. Si les auditions ont montré que deux courants se dégageaient dans la doctrine, il n'y a pas, à ses yeux, une position stricte et orthodoxe face à une autre qui ne le serait pas.

L'histoire nous a certes appris que la Constitution – et la déclaration de révision – pouvait faire l'objet d'interprétations variées. Cependant, quand on se penche sur une proposition de révision de la Constitution, on opte pour l'interprétation qui semble conforme à la Constitution. On ne peut pas décider que telle interprétation est constitutionnelle à tel moment et ne l'est plus ultérieurement.

Le membre fait remarquer que le CD&V a déposé une proposition visant à inscrire dans la Constitution un droit à l'eau et l'énergie. Certes, le texte est rédigé un peu différemment puisqu'il est question d'« un droit à un minimum de » mais il s'agit quand même d'un droit opposable. Un droit inscrit dans la Constitution est opposable face à des textes de lois qui ne le respecteraient pas.

Faut-il ou non élargir la liste de droits énumérés à l'article 23 ? Le membre est d'avis que les droits proposés dans les textes à l'examen s'inscriraient logiquement dans la Constitution.

M. Anciaux revient sur l'intervention de Mme De Ridder. Il en retient que, en fonction de la disposition à réviser, la N-VA considère l'intention exprimée du préconstituant comme quantité négligeable ou non. Une telle attitude n'est pas très saine. On ne peut pas adopter une position « à la carte ». Lui-même a fait un choix : il se prononce en faveur d'une interprétation

een ruime interpretatie. Een grondwetgever moet volgens hem altijd de mogelijkheid hebben om een artikel dat voor herziening vatbaar verklaard is, in de ruimste interpretatie te herzien.

Spreker voegt eraan toe dat hij hoopt dat hij CD&V heeft kunnen overtuigen met zijn uitleg over het beginsel van de *standstill*, want zonder dit beginsel zou het nooit meer mogelijk zijn om een recht in de Grondwet op te nemen. De rechten in de Grondwet zijn niet altijd rechtstreeks uitvoerbaar. De andere bepalingen in artikel 23 kunnen overigens slechts worden uitgevoerd via de wet en het beginsel van de *standstill*. Evolutie is mogelijk, maar steeds met inachtneming van deze *standstill*.

De heer Van Rompuy verklaart dat zijn fractie blijft bij het uiteengezette standpunt. Naast het beginsel van de *standstill* werden andere argumenten aangevoerd waarop geen antwoord is gegeven.

V. EPILOOG EN STEMMING OVER HET VERSLAG

Na de hoorzittingen en een aanzet tot algemene besprekking heeft de commissie het onderzoek van de voorliggende voorstellen van Grondwetsherziening niet voortgezet. Zij besliste wel het verslag van haar werkzaamheden als een parlementair stuk te publiceren.

*
* * *

Dit verslag werd op 11 maart 2019 goedgekeurd bij eenparigheid van de 11 aanwezige leden.

De rapporteurs,

Peter VAN ROMPUY.
Bert ANCIAUX.
Anne BARZIN.
Patrick PRÉVOT.
Annick DE RIDDER.

De voorzitter,

Jacques BROTCHI.

large. Un constituant doit toujours avoir la possibilité, selon lui, de réviser un article ouvert à révision dans l'interprétation la plus large.

Le membre ajoute qu'il espère avoir convaincu le CD&V avec son explication du principe de standstill, à défaut de quoi il ne serait plus jamais possible d'inscrire un droit dans la Constitution. Les droits inscrits dans la Constitution ne sont pas toujours directement applicables. Les autres dispositions inscrites à l'article 23 ne peuvent d'ailleurs être mises en œuvre qu'à travers la loi et le principe de standstill. Une évolution est possible mais toujours à travers ce standstill.

M. Van Rompuy déclare que son groupe s'en tient à la position qui a été détaillée. À côté du principe de standstill, d'autres arguments ont été invoqués qui n'ont pas reçu de réponse.

V. ÉPILOGUE ET VOTE SUR LE RAPPORT

Après les auditions et une annonce de discussion générale, la commission n'a pas poursuivi l'examen des propositions de révision de la Constitution. Elle a toutefois décidé de publier le rapport de ses travaux en tant que document parlementaire.

*
* * *

Le présent rapport a été approuvé le 11 mars 2019 à l'unanimité des 11 membres présents.

Les rapporteurs,

Peter VAN ROMPUY.
Bert ANCIAUX.
Anne BARZIN.
Patrick PRÉVOT.
Annick DE RIDDER.

Le président,

Jacques BROTCHI.