

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2015-2016

18 MEI 2016

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof teneinde het Grondwettelijk Hof toe te laten in een arrest gewezen op prejudiciële vraag de gevolgen te handhaven van een ongrondwettig verklaarde bepaling

(Ingediend door
mevrouw Christine Defraigne c.s.)

TOELICHTING

Het Grondwettelijk Hof doet, bij wege van arrest, uitspraak over de schending door een wet, decreet of ordonnantie van de in de Grondwet en de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof bepaalde toetsingsnormen. Het Hof toetst de wetgevende normen meer bepaald aan de bevoegdheidsverdelende regels zoals bepaald in de Grondwet en de bijzondere wetten, de federale loyaaliteit en de in de Grondwet opgenomen grondrechten (1). Het Grondwettelijk Hof spreekt zich aldus uit over de deugdelijkheid van de wetgevende norm zelf en niet over de subjectieve rechten die de burger uit die norm zou kunnen putten.

De toetsing van wetgevende normen door het Grondwettelijk Hof gebeurt ofwel ingevolge een beroep tot vernietiging (artikel 1) ofwel in het kader van een prejudiciële vraag (artikel 26).

Vernietigingsarresten en prejudiciële beslissingen onderscheiden zich van elkaar onder meer op het gebied van de draagwijde van de gevolgen en de werking in de tijd van de uitspraak van het Hof.

(1) Titel II « De Belgen en hun rechten » en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2015-2016

18 MAI 2016

Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle en vue d'autoriser la Cour constitutionnelle à maintenir dans un arrêt rendu sur question préjudiciale les effets d'une disposition déclarée inconstitutionnelle

(Déposée par
Mme Christine Defraigne et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la violation par une loi, un décret ou une ordonnance des normes de contrôle définies dans la Constitution et la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle. La Cour contrôle les normes législatives plus particulièrement au regard des règles répartitrices de compétences telles que définies dans la Constitution et les lois spéciales, de la loyauté fédérale et des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution (1). La Cour constitutionnelle se prononce donc sur la légitimité de la norme législative elle-même et non sur les droits subjectifs que le citoyen pourrait tirer de cette norme.

Le contrôle de normes législatives par la Cour constitutionnelle s'effectue dans le cadre soit d'un recours en annulation (article 1^{er}) soit d'une question préjudiciale (article 26).

Les arrêts en annulation et les décisions préjudiciales se distinguent mutuellement, entre autres, par la portée des effets et par l'effet dans le temps de la décision de la Cour.

(1) Titre II « Des Belges et de leurs droits » et les articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

Wanneer het Grondwettelijk Hof een vernietigingsbezoep gegrond acht, wordt de wetgevende norm geheel of ten dele vernietigd. Deze vernietiging heeft een gezag *erga omnes* en geldt dus ten aanzien van particulieren, overheidsorganen, de rechter maar ook de wetgever. De draagwijdte van een prejudiciel arrest is daarentegen beperkter maar reikt toch verder dan het geschil waaruit de prejudiciële vraag is ontstaan. Het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld, evenals elk ander rechtscollege dat in dezelfde zaak uitspraak doet, moeten voor de oplossing van het geschil zich voegen naar het arrest van het Hof (1). Wanneer het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak heeft gedaan op een vraag of een beroep met een identiek onderwerp, hoeft een rechtscollege in een ander geschil niet opnieuw een prejudiciële vraag te stellen en kan het zich schikken naar het arrest van het Hof (2).

Een belangrijk onderscheid tussen een prejudiciel arrest en een vernietigingsarrest ligt in de mogelijkheid voor het Grondwettelijk Hof om de werking in de tijd van een vernietigingsarrest te regelen. Krachtens artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet kan het Hof, « bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde bepaling aanwijzen die als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd voor de termijn die het vaststelt ». Het Hof heeft deze bevoegdheid gekregen om de nadelige gevolgen van de terugwerkende kracht van een vernietiging te kunnen opvangen (3) en zal deze bevoegdheid gebruiken om de continuïteit van het beleid en de rechtszekerheid te waarborgen of om de wetgever de tijd te geven een nieuwe regeling uit te werken. In het prejudiciële contentieus daarentegen beschikt het Hof niet over de mogelijkheid om de gevolgen van een vastgestelde ongrondwettigheid in de tijd te moduleren.

*
* * *

Het ontbreken van een echte handhavingsbevoegdheid in de bijzondere wet heeft het Grondwettelijk Hof evenwel niet verhinderd om toch de gevolgen van een ongrondwettigheid te milderen. Zo verklaarde het Grondwettelijk Hof in het eerste arrest nr. 56/93 van 8 juli 1993 over het onderscheid tussen arbeider en bediende de arbeidsovereenkomsten wel grondwettig maar maakte het in de motivering wel duidelijk dat het er in de toekomst anders over zou kunnen oordelen, gezien

(1) Artikel 28 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.
 (2) Artikel 26, § 2, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.
 (3) Stuk Senaat, 1982-1983, nr. 246/1, blz. 7.

Lorsque la Cour constitutionnelle estime fondé un recours en annulation, la norme législative est annulée en tout ou en partie. Cette annulation a un effet *erga omnes* et s'applique donc aux particuliers, aux organismes publics, au juge mais aussi au législateur. Par contre, la portée d'un arrêt préjudiciel est plus limitée, mais dépasse néanmoins le litige dans le cadre duquel la question préjudicielle a été posée. La juridiction qui a posé la question préjudicielle ainsi que toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire sont tenues, pour la solution du litige, de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour (1). Lorsque la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique, une juridiction saisie d'un autre litige ne doit pas à nouveau poser une question préjudicielle et peut se conformer à l'arrêt rendu par la Cour (2).

Une distinction importante entre un arrêt préjudiciel et un arrêt en annulation réside dans la possibilité pour la Cour constitutionnelle de déterminer l'effet dans le temps d'un arrêt en annulation. En vertu de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale, la Cour peut indiquer, « par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine ». La Cour s'est vu attribuer cette compétence afin de pouvoir faire face aux conséquences préjudiciables de l'effet rétroactif d'une annulation (3) et utilisera cette compétence afin de garantir la continuité de la politique et la sécurité juridique ou afin de laisser au législateur le temps d'élaborer une nouvelle réglementation. Par contre, dans le contentieux préjudiciel, la Cour ne dispose pas de la possibilité de moduler dans le temps les effets d'une inconstitutionnalité constatée.

*
* * *

L'absence d'une véritable compétence de maintien dans la loi spéciale n'a cependant pas empêché la Cour constitutionnelle d'atténuer quand même les effets d'une inconstitutionnalité. Ainsi, dans le premier arrêt n° 56/93 du 8 juillet 1993 relatif à la distinction entre ouvriers et employés, la Cour constitutionnelle a estimé que la loi relative aux contrats de travail était bien constitutionnelle mais elle a dit clairement dans sa motivation que dans le futur, elle pourrait en juger autrement vu

(1) Article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.
 (2) Article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.
 (3) Doc. Sénat, 1982-1983, n° 246/1, p. 7.

de maatschappelijke evolutie ter zake (1). Het is pas in 2011 dat het Grondwettelijk Hof het aandurfde om op praetoriaanse wijze de gevolgen van een ongrondwettige bepaling te handhaven in een arrest op prejudiciële vraag. Het betreft het bekende arrest nr. 125/2011 van 7 juli 2011 waarin het Hof het onderscheid tussen arbeiders en bedienden in de arbeidsovereenkomstenwet uiteindelijk ongrondwettig verklaarde en de wetgever twee jaar de tijd gaf om nieuwe bepalingen aan te nemen (2). Sindsdien handhaafde het Hof in nog vijf andere prejudiciële arresten de gevolgen van een ongrondwettig verklaarde bepaling (3).

Bij de totstandkoming van de bijzondere wet van 9 maart 2003 (4) werd in de Senaat een amendement ingediend, geïnspireerd op artikel 8 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, om het Hof toe te laten de werking in de tijd te regelen van een arrest op prejudiciële vraag (5). Dit amendement werd destijds verworpen omdat het voor derden onmogelijk was om tussen te komen in een prejudiciële procedure (6).

Er zijn echter goede argumenten om de mogelijkheid tot handhaving van de gevolgen van een ongrondwettig verklaarde bepaling na een prejudiciele arrest in de bijzondere wet in te schrijven en aldus een praetoriaanse praktijk een wettelijke basis te geven (7).

Zo heeft de bijzondere wet van 9 maart 2003 de mogelijkheid gegeven aan iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die doet blijken van een belang, om de vernietiging te vragen van een bepaling die het Hof ongrondwettig heeft verklaard in een prejudiciele arrest (8). Dit heeft evenwel tot gevolg dat de gevolgen van die bepalingen uiteindelijk toch nog kunnen worden gehandhaafd als het Hof beslist die bepaling te vernietigen. Dit was het geval in het arrest nr. 140/2008 van 30 oktober 2008. In de motivering van zijn arrest nr. 125/2011 stelt het Grondwettelijk Hof dat de onzekerheid

l'évolution sociétale en la matière (1). Ce n'est qu'en 2011 que la Cour constitutionnelle osa maintenir de manière prétorienne, dans un arrêt rendu sur question préjudiciale, les effets d'une disposition inconstitutionnelle. Il s'agit du fameux arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011 dans lequel la Cour a jugé inconstitutionnelle la distinction entre ouvriers et employés dans la loi relative aux contrats de travail et a accordé au législateur un délai de deux ans pour adopter de nouvelles dispositions (2). Depuis lors, la Cour a encore maintenu les effets d'une disposition inconstitutionnelle dans cinq autres arrêts préjudiciels (3).

Lors de l'élaboration de la loi spéciale du 9 mars 2003 (4), un amendement inspiré de l'article 8 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle a été déposé au Sénat en vue de permettre à la Cour de régler l'effet dans le temps d'un arrêt rendu sur question préjudiciale (5). À l'époque, cet amendement fut rejeté au motif qu'il était impossible pour des tiers d'intervenir dans une procédure préjudiciale (6).

Il existe toutefois de bons arguments pour inscrire dans la loi spéciale la possibilité d'un maintien des effets d'une disposition déclarée inconstitutionnelle à la suite d'un arrêt préjudiciale et pour conférer ainsi une base légale à une pratique prétorienne (7).

Ainsi, la loi spéciale du 9 mars 2003 a donné à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt la possibilité de demander l'annulation d'une disposition que la Cour a déclarée inconstitutionnelle dans un arrêt préjudiciale (8). Cela a toutefois pour conséquence qu'en fin de compte, les effets de la disposition en question peuvent quand même encore être maintenus si la Cour décide de l'annuler. Ce fut le cas dans l'arrêt n° 140/2008 du 30 octobre 2008. Dans la motivation de son arrêt n° 125/2011, la Cour constitutionnelle énonce que l'incertitude liée à l'applicabilité dans le temps de

(1) Popelier, P., *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, 2008, Intersentia, Antwerpen, blz. 382 – 383.

(2) GwH 7 juli 2011, nr. 125/2011, in het bijzonder de overwegingen B.5.1 tot B.6.

(3) GwH 3 april 2014, nr. 60/2014, GwH 24 april 2014, nr. 67/2014, GwH 18 december 2014, nr. 185/2014, GwH 18 december 2014, nr. 187/2014 en GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015.

(4) Bijzondere wet van 9 maart 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof (*Belgisch Staatsblad* van 11 april 2003).

(5) Amendement nr. 47, stuk Senaat, nr. 2-897/4 — 2001-2002, blz. 11.

(6) Stuk Senaat, nr. 2-897/6 — 2002-2003, blz. 232-233.

(7) Zie onder meer H. Bortels, « Het Grondwettelijk Hof, een buitengewone wetgever », *tbp* 2012, afl. 1, blz. 42-50.

(8) Artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

(1) Popelier, P., *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, 2008, Intersentia, Anvers, pp. 382-383.

(2) C. Const. 7 juillet 2011, n° 125/2011, en particulier les considérants B.5.1 à B.6.

(3) C. Const. 3 avril 2014, n° 60/2014, C. Const. 24 avril 2014, n° 67/2014, C. Const. 18 décembre 2014, n° 185/2014, C. Const. 18 décembre 2014, n° 187/2014 et C. Const. 12 mars 2015, n° 29/2015.

(4) Loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (*Moniteur belge* du 11 avril 2003).

(5) Amendement n° 47, doc. Sénat n° 2-897/4 — 2001-2002, p. 11.

(6) Doc. Sénat n° 2-897/6 — 2002-2003, p. 232-233.

(7) Voir notamment H. Bortels, « Het Grondwettelijk Hof, een buitengewone wetgever », *tbp* 2012, livr. 1, p. 42-50.

(8) Article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

over de toepasbaarheid van de ongrondwettig bevonden bepaling in de tijd kan verantwoorden dat het Hof in het prejudicieel arrest vooraf die rechtsonzekerheid voorkomt.

Bovendien neemt het Grondwettelijk Hof sinds het arrest nr. 44/2008 van 4 maart 2008 aan dat personen die het afdoende bewijs leveren van het rechtstreekse gevolg dat het antwoord dat het Hof op een prejudiciële vraag zal geven, op hun persoonlijke situatie kan hebben, doen blijken van een belang om voor het Hof tussen te komen. Het Hof heeft de belangenvereiste in de prejudiciële procedure versoepeld omdat de wetgever het mogelijk heeft gemaakt dat elke persoon die doet blijken van een belang de vernietiging kan vorderen van een bepaling die het Hof ongrondwettig heeft verklaard in een prejudicieel arrest. Door dit toe te staan heeft de wetgever het gevolg van een arrest op prejudiciële vraag versterkt voor de personen die geen partij waren bij dat arrest (1). Daarmee is het argument waarmee in 2003 het hoger genoemde amendement werd verworpen niet meer van toepassing (2).

Het Hof van Cassatie heeft in zijn arrest van 5 februari 2016 geoordeeld dat een prejudicieel arrest dat de ongrondwettigheid van een wetsbepaling vaststelt, zonder dat het Grondwettelijk Hof de gevolgen van die ongrondwettigverklaring in de tijd heeft beperkt, verhindert dat de hoven en rechtsbanken die wetsbepaling nog zouden toepassen om redenen van het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid (3).

Ten slotte verwijst het Grondwettelijk Hof in de motivering van zijn arrest nr. 125/2011 naar een arrest van 16 maart 2000 van het Europees Hof voor de rechten van de mens waarin wordt aanvaard dat een grondwettelijk hof, rekening houdend met het rechtszekerheidsbeginsel, aan de wetgever een tijd mag verlenen om opnieuw wetgevend op te treden, wat tot gevolg heeft dat een ongrondwettige norm gedurende een overgangsperiode van toepassing blijft (4).

*
* *

Het voorstel stelt daarom een wijziging van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het

(1) GwH 44/2008, overwegingen B.2.5 en B.2.6.

(2) Verstraelen, S., « Toen barstte de bom : het Grondwettelijk Hof handhaaft in een prejudicieel arrest de gevolgen van een vastgestelde ongrondwettigheid », *RW* 2011-12, nr. 28, 1236.

(3) Cass. 5 februari 2016, C.15 0011.F.

(4) EHRM, besl. 16 maart 2000, *Walden t. Liechtenstein*. In dezelfde zin EHRM, 22 juli 2010, *P.B. en J.S. t. Oostenrijk* en EHRM, besl. 18 oktober 1995, *J.R. t. Duitsland*.

la disposition jugée inconstitutionnelle peut justifier que la Cour prévienne cette insécurité juridique dans l'arrêt préjudiciel.

En outre, depuis l'arrêt n° 44/2008 du 4 mars 2008, la Cour constitutionnelle admet que les personnes qui font la preuve suffisante de l'effet direct que peut avoir sur leur situation personnelle la réponse que va donner la Cour à une question préjudiciale justifient d'un intérêt à intervenir devant la Cour. La Cour a assoupli l'exigence d'un intérêt dans la procédure préjudiciale parce que le législateur a permis que toute personne justifiant d'un intérêt puisse demander l'annulation d'une disposition que la Cour a déclarée inconstitutionnelle dans un arrêt préjudiciel. En permettant cela, le législateur a accru l'effet qu'un arrêt préjudiciel peut avoir sur des personnes qui n'étaient pas parties à cet arrêt (1). L'argument qui a motivé le rejet de l'amendement précité en 2003 devient dès lors sans objet (2).

La Cour de cassation a considéré dans son arrêt du 5 février 2016 qu'un arrêt préjudiciel constatant l'inconstitutionnalité d'une disposition légale, sans que la Cour constitutionnelle en ait limité les effets dans le temps, empêche que les cours et tribunaux puissent encore appliquer cette disposition légale pour des raisons de confiance légitime et de sécurité juridique (3).

Enfin, dans la motivation de son arrêt n° 125/2011, la Cour constitutionnelle renvoie à un arrêt du 16 mars 2000 de la Cour européenne des droits de l'homme, qui admet qu'au regard du principe de la sécurité juridique, une cour constitutionnelle peut laisser un délai au législateur pour légiférer à nouveau, ce qui a pour conséquence qu'une norme inconstitutionnelle reste applicable pendant une période transitoire (4).

*
* *

La présente proposition vise donc à modifier l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour

(1) C. Const. 44/2008, considérants B.2.5 et B.2.6.

(2) Verstraelen, S., « Toen barstte de bom : het Grondwettelijk Hof handhaaft in een prejudicieel arrest de gevolgen van een vastgestelde ongrondwettigheid », *RW* 2011-12, n° 28, 1236.

(3) Cass. 5 février 2016, C.15 0011.F.

(4) Cour européenne des droits de l'homme, décision 16 mars 2000, *Walden c. Liechtenstein*. Dans le même sens : Cour européenne des droits de l'homme, 22 juillet 2010, *P.B. et J.S. c. Autriche* et Cour européenne des droits de l'homme, décision 18 octobre 1995, *J.R. c. Allemagne*.

Grondwettelijk Hof voor om het Hof ook in het prejudiciële contentieux de mogelijkheid te bieden de gevolgen van een ongrondwettigheid te handhaven. Alvorens te beslissen de gevolgen van een ongrondwettig bevonden bepaling te handhaven, zal het Hof moeten afwegen of het voordeel van de vaststelling van ongrondwettigheid niet buiten verhouding staat tot de verstoring die deze vaststelling voor de rechtsorde zou veroorzaken. Aangezien het Hof voor de handhaving van de gevolgen in een beroep tot vernietiging dezelfde afweging dient te maken, wordt de tekst van artikel 8, derde lid, in overeenstemming gebracht met het voorgestelde nieuwe lid in artikel 26, § 1.

constitutionnelle pour faire en sorte que la Cour puisse également maintenir dans le contentieux préjudiciel les effets d'une inconstitutionnalité. Avant de décider de maintenir les effets d'une disposition jugée inconstitutionnelle, la Cour devra évaluer si l'avantage tiré du constat d'inconstitutionnalité n'est pas disproportionné par rapport à la perturbation que ce constat impliquerait pour l'ordre juridique. Étant donné que la Cour doit procéder à la même mise en balance pour le maintien des effets dans un recours en annulation, le texte de l'article 8, alinéa 3, est mis en concordance avec le nouvel alinéa proposé dans l'article 26, § 1^{er}.

Christine DEFRAIGNE.
Steven VANACKERE.
Annick DE RIDDER.
MARTINE TAELMAN.
Olivier DESTREBECQ.
Sabine de BETHUNE.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET**Artikel 1**

Deze bijzondere wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, wordt het zinsdeel « Zo het Hof dit nodig oordeelt, wijst het, bij wege van algemene beschikking, » vervangen door het zinsdeel « Indien het Grondwettelijk Hof oordeelt dat het voordeel dat uit de vaststelling van een ongrondwettigheid voortvloeit, buiten verhouding staat tot de verstoring die deze vaststelling voor de rechtsorde met zich zou meebrengen, wijst het, bij wege van algemene beschikking, ».

Art. 3

Artikel 26, § 1, van dezelfde bijzondere wet, laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, wordt aangevuld met een lid, luidende :

« Indien het Grondwettelijk Hof oordeelt dat het voordeel dat uit de vaststelling van een ongrondwettigheid voortvloeit, buiten verhouding staat tot de verstoring die deze vaststelling voor de rechtsorde met zich zou meebrengen, wijst het, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de ongrondwettig verklaarde bepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt. ».

3 mei 2016.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE**Article 1^{er}**

La présente loi spéciale règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014, le membre de phrase « Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, » est remplacé par le membre de phrase « Si la Cour constitutionnelle estime que l'avantage tiré d'un constat d'inconstitutionnalité est disproportionné par rapport à la perturbation que ce constat impliquerait pour l'ordre juridique, elle indique, par voie de disposition générale, ».

Art. 3

L'article 26, § 1^{er}, de la même loi spéciale, modifiée en dernier lieu par la loi spéciale du 6 janvier 2014, est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Si la Cour constitutionnelle estime que l'avantage tiré d'un constat d'inconstitutionnalité est disproportionné par rapport à la perturbation que ce constat impliquerait pour l'ordre juridique, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions déclarées inconstitutionnelles qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. ».

3 mai 2016.

Christine DEFRAIGNE.
Steven VANACKERE.
Annick DE RIDDER.
Martine TAELEMAN.
Olivier DESTREBECQ.
Sabine de BETHUNE.